الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

النظام القانوني والرقابي لمصرف لبنان

رسالة أُعدّت لنيل شهادة الماستر البحثي في القانون العام

إعداد

علي الهادي حسين خليفة

لجنة المناقشة:

الدكتور مروان القطب	الأستاذ المشرف	رئيسًا
الدكتور سامر عبد الله	أستاذ مساعد	عضوًا
الدكتور حبيب القزّي	أستاذ مساعد	عضوًا

2020

إهداء

إلى من ربياني صغيرًا ورَعَيَاني كبيرًا، إلى مَنْ كنتُ، وما أزال، وسأبقى أرجو دعاءهما ورضاهما وفضلهما العظيم، الى الكهف الحصين ونواة حياتي، أمّي وأبي،

إلى من سيبقى مثالًا للنزاهة والزهد، إلى من هو بحقّ "أبو اللّبنانيّين" نظراً لما حقّق وأنجز، الى من تعرّفت إليه من خلال ما قرأتُهُ في كتب التاريخ، الى من وضع النهج المستقيم لبناء دولة القانون بقوله "... إنّنا إذا وطّنّا النفس على أن نجابه واجبنا بما يتطلّب من جهد طويل قاسٍ مستمرٍ، نكون قد سلكنا الطريق الذي يوصلنا الى غايتنا الوطنية..." الى روح فخامة الرئيس فؤاد شهاب،

أهدي هذا العمل المتواضع.

كلمات شكر

الشكر الأوّل والأخير يبقى لله جلّ جلاله على عظيم نعمه بأن هداني لتحقيق بعضٍ من طموحاتي في سعيي لشقّ دروب الحياة، وأسأله أن يمنّ علينا وعلى وطننا الحبيب لبنان بالخير والعطاء والرخاء، وأن يهبنا الهداية والعزيمة في سبيل جعل بلدنا حقيقة سيّدًا حرًّا مستقلًّا.

إنّني أشكر جامعتي الوطنية، الجامعة اللبنانية، على منحي شرف الانتساب إليها، وعلى تزويدي بما يسهم في بناء مستقبلي، الأمر الذي دفعني الى اختيار موضوع الرسالة "النظام القانوني والرقابي لمصرف لبنان"، لعلّي أسهم في تطوير مجتمعنا وأغني المكتبة الحقوقية.

كما أخصّ بالشكر الدكتور مروان القطب، وهو بحقّ قدوة في التواضع والعطاء، والأبُ الأكاديميّ الذي سأبقى أغرف من بحر علمه وغزارة فكره، وأشكر القدر لجعلي طالبًا لديه لأتعلّم منه الكثير، وعلى منحي شرف أنّ يكون مشرفًا على رسالتي، فكان لي المرشد والموجّه في إنجازها. والشكر موصولٌ لأعضاء اللجنة الموقّرة الدكتور سامر عبد الله والدكتور حبيب القزّي، اللذان منحاني شرف موافقتهما بأن يناقشوا الرسالة وابداء الملاحظات القيّمة النابعة من معرفتهما وخبرتهما. وهنا لا يسعني أيضًا إلّا أنّ أقول بأنّ لهما الفضل عليّ لكونهما من الأساتذة الذين كان لي شرف أن أكون واحدًا من الطلاب لديهم. فشكرًا لهم جميعًا، رئيسًا وأعضاء، على هذا الشرف العظيم والعلم الوفير الذي سيبقى مترافقًا معي ما حيّيت.

وأشكر أيضًا الأستاذ بيار كنعان (رئيس مديرية الشؤون القانونية لدى مصرف لبنان) على إعطائي بعضًا من وقته، وأغناني بمعلوماته وأفكاره، ما سهّل إعدادي للرسالة.

كما أعرب عن شكري وامتناني وتقديري للمحامي الدكتور باسكال ضاهر، الذي كان لي شرف التواصل معه، لقبوله أن أستعين بأطروحته المعنوَنة "رقابة القضاءين العدلي والإداري

على الأعمال الصادرة عن حاكمية مصرف لبنان والأجهزة التابعة له (دراسة مقارنة)"، والتي اعتمدتها كمرجع أساسيّ.

وفي الوقت عينه يهمّني أن أعبّر عن خالص شكري وامتناني للدكتور مصباح عرابي، وهنا كلمة حقّ تقال: لقد أسهم كثيرًا بتشجيعي ورفع معنوياتي، في ظلّ الأوضاع الصعبة التي يمرّ بها لبنان، على متابعة الرسالة من دون توقّف، وقد غمرني بلطفه وتواضعه. وهو أغناني بما صدر عن مجلس شورى الدولة من قرارات تتعلّق بموضوع الرسالة.

وأتوجه بالشكر الجزيل الى كلّ من ساهم وساعدني من أهل العلم والمعرفة، وأخص بالشكر المحامي الدكتور غالب محمصاني، وسيادة القاضي الدكتور علي إبراهيم، ومفوّض الحكومة لدى مصرف لبنان سعادة المدير العام الدكتور جورج معرّاوي. وأشكر أيضًا العاملين في مكتبة مصرف لبنان الذين أغنوني بمحبّتهم وتعاونهم. ومن واجبي أن لا أنسى التوجّه بالشكر إلى الدكتورة زينات شحادة على فائق محبتها وحنانها واحتضانها لي ولجميع طلاب كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية الفرع الخامس.

أخيراً، أتوجه بالشكر الجزيل إلى عائلتي الصغيرة، أهلي وأقاربي، وأخصّ بالشكر أمّي الأستاذة ابتسامة خليفة السند المنيع والدافع الأساسي في حياتي لتحقيق النجاحات وبلوغ أعلى الدرجات، والإصرار على السعي لتحقيق الطموحات، وأبي الحاج حسين خليفة على عطفه واحتضانه الدائم لي في سبيل بلوغ أمنياتي، فهو العضد في الشدّة والرخاء. وأيضًا خالتي الأستاذة فدوى خليفة التي تغمرني كلّ يوم بعطفها وحنانها، ولها عليّ فضل كبير، وخالي المهندس محمد خليفة رجل الحوار والمعرفة على تشجيعه الدائم لي.

علي الهادي خليفة.

المقدمة

مع كل أزمة تعصف بلبنان، خصوصًا على الصعيد النّقديّ - الاقتصاديّ، يبرز دور مصرف لبنان المركزيّ في المهامّ الموكلة إليه في وضع السياسة النقدية ومتابعة شؤونها، سواء أكان ذلك لجهة المحافظة على قيمة العملة الوطنية، أم لجهة السياسات المتعلقة بالفوائد والهندسات المالية. وتبرز في هذا الإطار أهمية البحث في مسألة استقلاليّة البنك المركزي تجاه السلطة التنفيذيّة، هذه الاستقلالية المطلوبة لكي يتمكن المصرف المركزي من القيام بالمهام المطلوبة منه، خصوصًا وإنّ للمصرف المركزي حريّة واسعة في القيام بمهامه الى حدّ حلوله مكان المشرّع عندما يغيب النصّ القانوني، ومثال ذلك القانون رقم 110 تاريخ 1991/11/7[1] (إصلاح الوضع المالي) الذي جاء بعد أن كان حاكم مصرف لبنان إدمون نعيم قد وضع آلية لمواجهة أزمة السيولة المصرفية[2]. إلّا أنّ هذه الاستقلالية تتعرّض للعديد من التحدّيات، منها ما يتعلّق بالعلاقة بين البنك المركزي والسلطة التنفيذية (خصوصًا في لبنان)، ومنها ما يرتبط بالرقابة التي تمارس عليه.

تاريخيًّا، عصفت بلبنان أزمات حادّة على الصعيدين المالي والنقدي، وبالتالي الاقتصادي، ما يهمنا منها تبيان جوهر العلاقة القائمة بين مصرف لبنان والحكومة بعيدًا عن أسبابها الاقتصادية، سنوردها ضمن محطات:

[1] المنشور في الجريدة الرسمية تاريخ 1991/11/14، العدد 46، ص 44-50.

[2] في هذا الصدد يروي نائب الحاكم الثاني السابق غسان العيّاش "أنّ الحاكم إدمون نعيم وضع بنفسه آلية للتصدي لفقدان السيولة من السوق في المصارف المتعثرة. وهذه الآلية تقوم على مدّ المصارف بالسيولة كلما احتاجت إليها بهدف تمكينها من تسديد أموال المودعين، لقاء ضمانات عقارية تتمثّل بشراء عقارات من المصارف المهنية مع حقّ الاسترداد". غسان العيّاش، وراء أسوار مصرف لبنان نائب حاكم يتذكر، دار سائر المشرق، الطبعة الأولى، 2019، ص 64.

- المحطة الأولى: قبل صدور قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي، تولّى بنك سورية ولبنان إصدار النقد الوطني اللبناني (أي في المرحلة التي تلت استقلال لبنان). وفي مرحلة لاحقة تولّت الخزينة اللبنانية عملية إصدار العملة المعدنية، وبقي إصدار العملة الورقية خاضعاً لسلطة بنك سورية ولبنان. وفي عام 1950، وبسبب غياب مصرف مركزي وطني، ونتيجةً للهامش الضيّق الذي كانت تتمتع به الحكومة اللبنانية بوجود بنك سورية ولبنان واضطلاعه ببعض مهام سياسة النقد، كانت الليرة اللبنانية تتعرض لتقلّبات في سوق القطع. وكان الحلّ المؤقت خلق "صندوق تثبيت النقد"، برئاسة وزير المالية اللبناني وعضوية ممثلين عن بنك سورية ولبنان ومفوضين اثنين من الحكومة اللبنانية، وقد عمل هذا الصندوق على إدارة احتياط الذهب والعملات الأجنبية لحماية النقد الوطني اللبناني[3].
- المحطة الثانية: مع تأسيس مصرف لبنان في الأول من نيسان 1964 في عهد فخامة الرئيس فؤاد شهاب وحكومة الرئيس حسين العويني، تمّ تعيين أول حاكم لمصرف لبنان[4] وزير الخارجية والمغتربين فيليب تقلا، فاستقال من منصبه إثر تعيينه حاكمًا لمصرف لبنان. إلّا أنّه في عهد الرئيس شارل حلو تمّ تعيين الحاكم تقلا وزيرًا للخارجيّة والمغتربين في حكومة الرئيس حسين العويني في 18 تشرين الثاني 1964، فأصبح جامعاً لمنصبين في القطاع العامّ. وهذا، بحسب الدكتور كمال ديب، "خلق وضعًا شاذًّا جعل نائب الحاكم الأول جوزف أوغورليان (وهو عديل رئيس الجمهورية شارل حلو) حاكمًا بالوكالة"، ويضيف الدكتور ديب "والوضع الشاذ في جمع تقلا بين الوزارة والحاكمية أثار جدلًا في الإعلام حول فعالية واستقلالية قرارات مصرف لبنان بعدما أصبح حاكمه تقلا وزيرًا في الحكومة. وإذا اشتدّ الجدل وبات الأمر مصدر قلق للسوق المالي، تدخل الرئيس حلو وتوصّل الى اتفاق وقّعه بيار إدّه عن جمعية المصارف،

[3] المعنى ذاته كمال ديب، يوسف بيدس امبراطورية انترا وحيتان المال في لبنان 1949-1968، المكتبة الشرقية، الطبعة الأولى، 2017، بيروت، ص 161-162.

[4] توالى على حاكمية مصرف لبنان كلٌّ من: فيليب تقلا (من عام 1964 وحتى عام 1967)، إلياس سركيس (من العام 1967 وحتى العام 1976)، ميشال خوري(من العام 1976 وحتى 1985 ومن العام 1991 وحتى 1993)، إدمون نعيم (من العام 1985 وحتى العام 1991) رياض سلامة (من العام 1993 وحتى يومنا هذا).

وعفيف الطيبي عن نقابة الصحافة، يتعّهد فيه الفريقان بالحرص على سلامة الأوضاع المالية والاقتصادية في لبنان وحرية الرأي والانتقاد والتعاون لتلافي عواقب تضرّ بالمصلحة العامة"[5]. وهذا ما يثير الاهتمام في البحث في مدى قانونية هذا الجمع بين الوزارة وحاكمية مصرف لبنان، إضافة الى تولّي نائب الحاكم زمام أمور مصرف لبنان بدلًا من الحاكم نفسه[6].

- المحطة الثالثة: في أعقاب أزمة بنك إنترا (سيئة الذكر) وتداعياتها الاقتصادية والمالية والنقدية على لبنان عام 1966، حيث تولّت الحكومة اللبنانية برئاسة الرئيس عبد الله اليافي إدارة الأزمة بدلاً من المصرف المركزي، وقد صدر عن مجلس الوزراء يوم الأحد في 1966/10/16 المنعقد في قصر بعبدا برئاسة رئيس الجمهورية شارل حلو[7]، القرار المتضمن عدّة بنود أهمها: تكليف مصرف لبنان تنفيذ التدابير التي قرّرها مجلس الوزراء والتي تؤول الى تأمين سيولة كافية للمصارف العاملة في لبنان على أن تعتبر هذه التدابير نافذة فورًا ـــــ تكليف وزارة المالية، بالاتفاق مع مصرف لبنان، إعداد مشروع قانون النقد والتسليف على أساس توسيع سلطات المصرف المركزي ونطاق وسائل عمله بالنسبة الى المصارف وللسوق المالية النقدية ـــــ وفي ما يتعلق ببنك إنترا، فإنّ الحكومة تتابع درس إمكانية حماية مصالح المودعين خارج نطاق التدابير المصرفية المقررة في الجلسة. وهنا يظهر مدى تدخل الحكومة الصارخ في عمل المصرف المركزي، وإن كان في تلك الحقبة قصور في التشريع، إلّا أنّه يؤخذ على مصرف لبنان عدم تحركه بالسرعة اللازمة والاكتفاء بالنظر الى عمل الحكومة.

---

[5] كمال ديب، مرجع سابق، ص 345.

[6] يذكر الدكتور كمال ديب بأنّ نائب الحاكم الأول أوغورليان "أخذ وكالته بجديّة وتصرّف كأنه الحاكم فاسحًا المجال للتدخلات السياسية كما لا يليق بمصرف مركزي. حتى إنّه عارض عام 1965 انضمام موظفي مصرف لبنان الى نقابة موظفي المصارف، فيما أيد الانضمام النائب الثاني شفيق محرّم والنائب الثالث عبد الأمير بدر الدين. وإذ تطوّر الخلاف داخل إدارة المصرف هدّد أوغورليان، ومعَهُ ميشال طاسو رئيس دائرة المراقبة والإحصاءات الاقتصادية، الحاكم فيليب تقلا بالاستقالة، في حين وقف النائبان الثاني والثالث الى جانب الحاكم". المرجع أعلاه، ص 345.

[7] في هذا الصدد يروي الدكتور ديب تفاصيل هذه الجلسة وما جرى قبلها وبعدها من اجتماعات في قصر بعبدا في أعقاب أزمة بنك إنترا. مرجع سابق، ص 391- 404.

- المحطة الرابعة: في عهد الحاكم إدمون نعيم، وفيه يمكن القول إنّه مثّل حقيقة العلاقة التي تقوم بين الدولة والمصرف المركزي (علاقة الندّ للندّ)، فبعد أن اعتمد مصرف لبنان سياسة تسليف الدولة لتغطية عجز الخزينة، فقد فضّل الحاكم نعيم درس كلّ نفقة على حدة بدل تخصيص مبلغ مقطوع يُترك للحكومة طريقة إنفاقه، معتمدًا الاستنسابية في تلبية طلبات التسليف التي ترده من الحكومة[8]. إضافة الى أنّ الحاكم نعيم كان يتمسّك باحترام استقلالية مصرف لبنان في اتخاذ قراراته وتحديد سياساته، ولم يكن يقبل بأية صورة من الصور مشاركة الدولة في صياغة القرارات الصادرة عنه، فكان ردّه على اقتراح تشكيل لجنة مع الحكومة لدرس طلبات التسليف بأنّ "قانون النقد والتسليف في المواد 94 وما يليها يعطي المجلس المركزي اختصاص اتخاذ القرار من دون إشراك أيّة سلطة أخرى في المداولات الآيلة الى اتخاذ القرار المذكور (أي تسليف الدولة)، وقد نصّت المواد تلك على منهجية معيّنة، فلا يجوز مخالفة هذه النصوص والمنهجية"[9]. وهذا ما دفع الى زيادة النقمة السياسية على الحاكم، بعد رَفْضِهِ فتح اعتماد بقيمة مليون ليرة إسترلينيه لصالح شركة Thomas de la Rue بناءً على طلب وزير الداخلية إلياس الخازن (في عهد الرئيس إلياس الهراوي وحكومة الدكتور سليم الحص) لطبع مليون جواز سفر لبناني، ما ادّى إلى هجوم فرقة من قوى الأمن على مصرف لبنان وجلب الحاكم الى وزارة الداخلية بقوّة السلاح، بطلب من وزير الداخلية الخازن ، وفشل هذه المحاولة بعد تدخل حرّاس مصرف لبنان[10].

هذه المحطات التاريخية، تدلّ، بشكل أو بآخر، على علاقة عكسية بين سياسة الحكومة المالية والسياسة النقدية لمصرف لبنان، والمصارف المركزية بشكل عام. وهذه العلاقة تبقى متوقفة، بحسب الدكتور باسكال ضاهر، "على مدى التطوّر الاقتصادي ونسبة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، لا سيما وإنّ المصارف المركزيّة تعتبر الأداة الرئيسة للحكومة لتنفيذ سياستها

[8] بذات المعنى، غسان العيّش، مرجع سابق، ص 86.
[9] غسان العيّاش، مرجع سابق، ص90.
[10] لطفاً راجع تفاصيل هذه الحادثة سيئة الذكر للمؤلف غسان العيّاش، مرجع سابق، ص 93 وحتى ص 100.

النقديّة"[11]. ما يدفع الى البحث في الطبيعة القانونية لمصرف لبنان من خلال النصوص الناظمة له لاسيما قانون النقد والتسليف، وبيان مكوناته الإدارية، وقدرته على ممارسة سلطته باستقلالية، ومقارنة وضعية مصرف لبنان مع المؤسسات العامة الأخرى، بالإضافة الى معالجة خصوصيته ومدى خضوعه للنظام العام للمؤسسات العامة.

كما أن البحث يستدعي استعراض النظم الرقابية التي يخضع لها سواء رقابة وزارة المالية، وطبيعة هذه الرقابة، وما إذا كانت تشكّل وصاية إدارية ومالية، بالإضافة الى البحث في علاقة البنك المركزي بأجهزة الرقابة الأساسية في لبنان كالتفتيش المركزي وديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية ...

أما أهميّة البحث، فتكمن في النّظام الرقابيّ والماليّ لمصرف لبنان في بيان مدى تحقّق الاستقلاليّة في ممارسة هذه المؤسسة للسّياسات النقديّة، ومدى ارتباطها بالسلطة التنفيذية. ومع قيام البنك المركزي بالهندسات الماليّة، وما أثير حولها من التباسات، والأثر الاقتصاديّ والنقديّ لهذه السياسات، بدأ الكلام على سلطة وزارة الماليّة الرقابيّة تجاه مصرف لبنان، وعلى ما إذا كانت سلطته النقدية مطلقة لا تخضع الى أيّة رقابة؛ ما يستتبع البحث في النظام الرقابيّ الذي يخضع له البنك المركزي سواء الأجهزة القضائيّة أو الأجهزة المتخصّصة الأخرى، ما قد يفتح المجال للحديث عن الرقابة على الشركات المملوكة من قبل مصرف لبنان (كشركة طيران الشرق الأوسط وكازينو لبنان).

ويهدف البحث الى التعمّق في مسألة استقلالية المصرف المركزي والعمل على تبيان العلاقة القائمة مع الدولة، انطلاقًا من النّصوص القانونيّة التي ترعى ذلك. إضافة الى تحديد الجهات المولجة بالرقابة عليه والفعالية التي تحظى بها، مع إبراز دور مجلس شورى الدولة كقاضي

[11] باسكال ضاهر، **"رقابة القضاءين العدلي والإداري على الأعمال الصادرة عن حاكميّة مصرف لبنان والأجهزة التابعة له (دراسة مقارنة)"**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، 2019، ص1.

إبطال، ومدى صلاحيته في موضوع الرقابة على قرارات حاكميّة مصرف لبنان والمجلس المركزي. وهذا يدفع الى اجتراح الخلاصات التي من شأنها أن تعطي حلولًا " قد" تسهم في إزالة الالتباس الفقهيّ والقضائيّ، وتجنب البحث في مواضيع كهذه، بحجّة أنّ المرفق العام النقديّ والمصرفيّ شريان حياة لبنان خصوصًا لقلّة المراجع القانونية التي تتناول مسألة علاقة الدولة بالمصرف المركزي، إذ غالبيّتها تتطرّق إليها بشكل مقتضب، وتستفيض في علاقة المصرف المركزي بالمصارف. واللّافت هنا، وهذه مشكلة يعاني منها لبنان (بالمناسبة تشكل أحد أوجه غياب الشفافيّة)، عدم إمكانية الحصول على معلومات كافية ووافية عند الجهات الرسمية المختصة، باستثناء البعض، ما يشكّل صعوبة لمعدّ البحث في الكتابة وإعداد بحثه بقدر ما يرجوه، خصوصًا مع قلّة المراجع كما سبقت الإشارة.

ما سبق يطرح للبحث مدى تحقق استقلالية المصرف المركزي من خلال النظامين القانوني والرقابي الذي يخضع له بحيث يتمكن من تحقيق أهدافه وتطبيق سياسته النقدية. الأمر الذي يطرح الإشكالية الرئيسة: هل النظام القانوني والرقابي لمصرف لبنان يسمح له بالقيام بدوره بفعالية كسلطة يناط بها مهمة وضع السياسة النقدية للدولة ؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية أهمها:

1- ما هي الطبيعة القانونية لمصرف لبنان، وما هو الشكل القانوني الذي يخضع له، وهل هو مؤسسة عامّة ؟

2- ما هي طبيعة القرارات الصادرة عنه سواء في المجال النقدي أم في مجال الرقابة على المصارف ؟

3- ما هي الرقابة التي يخضع لها مصرف لبنان، وهل تؤثر على استقلاليته في ممارسة مهامه؟

وعلى هذا، سيتم تقسيم البحث الى فصلين، الأوّل يتناول الطبيعة القانونية لمصرف لبنان انطلاقًا من وضعية النظم الراعية للمؤسسات العامّة وللمصالح المستقلة سابقًا؛ أمّا الفصل الثاني فسيكون مخصّصاً للبحث في إدارة المصرف المركزي والهيئات التابعة له، إضافة الى طبيعة أعماله. وذلك على الشكل التالي:

الفصل الأول: الطبيعة القانونية لمصرف لبنان.

المبحث الأول: استقلالية المصرف المركزي.

المبحث الثاني: العلاقة بين مصرف لبنان والحكومة.

الفصل الثاني: إدارة مصرف لبنان.

المبحث الأول: الأجهزة التي يتألف منها مصرف لبنان.

المبحث الثاني: أعمال مصرف لبنان.

الفصل الأول: الطبيعة القانونيّة لمصرف لبنان:

يزداد التعقيد في فهم ماهية مصرف لبنان عند الاطّلاع على الأنظمة المتعلقة بإدارته والمنظمة للأجهزة التي تديره، وما يصدر عنها من قرارات أدت الى تباينٍ بين الاجتهاد والفقه في توصيف طبيعتها. وما من عجبٍ في ذلك، طالما أنّ هذا التباين بدأ مع تحديد الطبيعة القانونيّة للمصرف المركزي، خصوصًا لجهة جمعه الطبيعتين الإداريّة والتجاريّة، لأن نشأته استندت إلى العمل المصرفيّ في منتصف القرن السابع عشر.

إنّ لطبيعة المصرف المركزي القانونية أهمية بالغة في تحديد مدى تحقّق استقلاليته عن الحكومة في معرض ممارسته لمهامه المحدّدة بالقانون، فهي تبيّن علاقته مع الدولة وتأثيرها على الاقتصاد الوطني بشكل عام وعلى السياستين النقدية والمالية بشكل خاص. غير أنّ ذلك لا يعني أنّه من السهل تحديد هذه الطبيعة في ضوء التجاذب الفقهي والقضائي، ليس من زمن قريب، بل يعود الى بدايات القرن التاسع عشر مع إنشاء المصرف المركزي الفرنسي[12] الذي كان يعتبر حتى عام 1945[13] مصرفاً تجاريًّا مملوكًا من المساهمين[14].

هذا التباين الذي كان قائمًا في فرنسا، انسحب ليطال طبيعة مصرف لبنان القانونية، وما أثارته المادة 13 من قانون النقد والتسليف من التباسات، إذ إنّها نصّت على أنّ "المصرف شخص معنوي من أشخاص القانون العام ويتمتع بالاستقلال المالي. وهو يعتبر تاجرًا في علاقاته مع الغير. ويُجري عمليّاته وينظّم حساباته وفقًا للقواعد التجاريّة والمصرفيّة وللعرف التجاري والمصرفي". كما أنّها استبعدت مصرف لبنان عن نطاق تطبيق أحكام المراسيم الاشتراعية رقم

---

[12] أنشئ المصرف المركزي في فرنسا بموجب القرار الصادر عن الملك نابوليون بونابارت تاريخ 13 شباط 1800.

[13] تم تأميمه بموجب قانون 2 كانون الأول 1945.

[14] كذلك الحال بالنسبة الى انجلترا، حيث كان بنك انجلترا شركة تقوم بعمليات إصدار النقد وإقراض الحكومة منذ تأسيسه عام 1694.

114 و115 و117 و118 تاريخ 12 حزيران 1959 المتعلقة بتسيير أعمال الإدارة العامة وآلية الرقابة عليها، وعدم اخضاعه للتسجيل في السجل التجاري، وبالتالي لا يمكن أن يكون كالشركات التجاريّة، إضافة الى تعيين محاكم بيروت حصراً للنظر في نزاعاته مع الغير.

في ضوء ذلك، ستتمّ معالجة الطبيعة القانونية في هذ الفصل من خلال تحديد مدى استقلاليته في تنفيذ مهامه وتحقيق أهدافه، والى أيّ درجة تصل هذه الاستقلالية (مبحث أوّل)، وكذلك من خلال العلاقة القائمة بين مصرف لبنان والحكومة اللبنانيّة (مبحث ثانٍ).

المبحث الأول: استقلالية المصرف المركزي:

إنّ تمتع مصرف لبنان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وفق ما جاء في المادة 13 السابق ذكرها، يعني أنّه مستقلٌ عن الدولة. ونظراً لكونه شخصًا من أشخاص القانون العامّ مكلّفًا بمهامّ حدّدها القانون فيكون صاحب الصلاحية بتنفيذها دون الحكومة، علماً أنّ هذه المهام والأهداف المرجوة منها بالنظر الى طبيعتها تطال السيادة الوطنية الاقتصادية، فتدخل في صلب مهام الحكومة.

وبالتالي، فإنّ إناطة هذه الأعمال بالمصرف المركزي تستدعي أن يتمتع باستقلال مختلف عن ذاك الممنوح لأشخاص القانون العام (البلديات والمؤسسات العامة)، لما لذلك من انعكاسات على الصعيد الاقتصادي.

على هذا، سيتناول هذا المبحث مبرّرات استقلالية المصرف المركزيّ (فرع أول) والشخصيّة المعنويّة المستقلة لمصرف لبنان (فرع ثانٍ).

الفرع الأول: مبرّرات استقلاليّة المصرف المركزي:

إنّ الحديث عن مبرّرات استقلاليّة مصرف لبنان، الممنوحة بموجب المادة 13 أعلاه، يستدعي الحديث عن المهمة الموكلة إليه والأهداف المرجوّة من إنشائه. لكن قبل ذلك، تجدر الإشارة الى أنّ القسم الخامس[15] من قانون النقد والتسليف منح مصرف لبنان سلطة إصدار النقد، الذي هو بالأساس من صلاحية الدولة ويعدّ النقد وجهًا من أوجه سيادتها. غير أنّ المادة 47 من قانون النقد والتسليف نصّت على أن "يمنح مصرف لبنان دون سواه امتياز إصدار النقد المنصوص عليه بالمادة العاشرة"، وقد نصّت المادة 10 من القانون ذاته على أنّ "إصدار النقد امتياز للدولة دون سواها. ويمكن للدولة أن تمنح هذا الامتياز لمصرف مركزي تنشئه".

يتبيّن من الأحكام المارّ ذكرها أنّ عملية إصدار النقد إنّما تعبّر عن كونه مرفقًا عامًّا اقتصاديًّا محصورًا بيد الدولة، مع ما يرافقها من متطلبات ومعايير وشروط اقتصادية. إلّا أنّ إصدار النقد، شأنه شأن مرفق الدفاع أو الجيش الوطني والقضاء ... يعود لإدارة الدولة دون سواها، أي أنّه مرفقٌ عامٌّ متعلّقٌ بسيادة الدولة. غير أنّ المقطع الثاني من المادة العاشرة أعلاه نصّ على إمكانية منح امتياز إصدار النقد للمصرف المركزي "يمكن للدولة أن تمنح هذا الامتياز لمصرف مركزي". وهذا لا يعني أنّ القانون قد سمح للدولة "بالتنازل" عن امتياز إصدار النقد أو بجواز منحه غيرها، إنّما حُصِر بالمصرف المركزيّ دون سواه، فأصبح إصدار النقد متعلقًا إمّا بالدولة أو بالمصرف المركزيّ.

لقد تضمّن القسم السادس من قانون النقد والتسليف[16] عنوان " مهمة المصرف العامة "، حيث جاء في المادة 70 منه أنّ "مهمة المصرف العامة هي المحافظة على النقد لتأمين أساس نمو اقتصادي واجتماعي دائم" وهذا يدل على أنّ الامتياز الممنوح لمصرف لبنان غير محصور

---

[15] من المادة 47 وحتى 69 (تفاصيل عملية إصدار النقد)

[16] من المادة 70 الى المادة 79.

بإصدار النقد الوطني كعملة فقط، وإنّما يطال جميع ما يتعلق به على الصعيد الاقتصادي والمالي وإدارة السيولة. وبالتالي، تكون الدولة قد أنشأت مرفقاً عامّاً موضوعه النقد الوطني تعود ملكيته للدولة ويخضع لقواعد القانون العام[17]. وأوكلت مهمّته للمصرف المركزيّ الذي هو بدوره ملزم بتأمين نموّ اقتصادي واجتماعي عبر المحافظة على النقد، وعلى الاستقرار النقديّ، وكذلك على سلامة أوضاع النظام المصرفيّ، وتطوير السّوق النقديّة والماليّة.

الفقرة الأولى: مصرف لبنان يتولّى مرفقًا عامًّا:

المرافق العامّة تُنشأ بفعل تولّد حاجة عامّة، والقطاع النقدي كان أساسه المصارف، إلّا أنّه يمكن اعتبار أنّ ظهور العملة وتطوّر وسائل الدفع، ولّد حاجة داخل المجتمعات لتنظيم وإدارة الكتلة النقدية التي ينعكس أثر سيولتها على الاقتصاد الكلّي وما يربطه بالماليّة العامّة، ما جعل من القطاع النقدي مرفقًا عامًّا قائمًا بذاته، "كونه نشاطًا يرمي الى تحقيق وتنظيم حاجة جماعية (وطنية) تتولاه الدولة أو الأشخاص العموميون"[18].

في المقابل، قد يتبادر الى الذهن أنّ ذلك قد يكون مبالغًا فيه لناحية تكريس نشاط المصرف المركزيّ مرفقًا عامًا، إلّا أنّ القطاع النقديّ، وبالتالي المصرفيّ (على الصعيد الوطني)، لا يمكن تركه للمبادرة الفردية المتمثلة بالمصارف كتاجر يبغي الربح[19]، نظرًا لتضارب مصلحة

[17] « La loi considère donc clairement la Banque Centrale comme un véritable service public dont la propriété revient entièrement à l’Etat et qui est soumis, de principe, au droit public » Ghaleb Mahmassani, L’organisation Bancaire au Liban, librairie du Liban, Beyrout, 1968, p 120.

[18] ألبرت سرحان وغيره، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2010، ص18، في إشارته الى ".Jèze, Principe Généraux du Dr. Adm. Tome2 p16 في تحديد مفهوم المرفق العام:
« Les services publics sont les besoins d’intérêt que les gouvernement, dans un pays donné, à une époque donné, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public »

[19] نصت المادة 120 من قانون النقد والتسليف " تدعى مصرفاً المؤسسة التي موضوعها الأساسي أن تستعمل لحسابها الخاص في عمليات تسليف الأموال التي تتلقاها من الجمهور".

الفرد مع المصلحة العليا للسلطة العامة. وإذا ما طرح السؤال حيال توفر المصلحة العامّة في ذلك، يمكن القول "بأنّ الاجتهاد لم يحاول رسم حدود موضوعية واضحة لما هو مقصود بعبارة هدف تحقيق الصالح العام ليقينه بأنّ مثل هذا التحديد غير مستحب وغير ملائم في آن. فمثل هذا الهدف لا يمكن أن يكون جامدًا ومعزولًا ضمن ثوابت أو حدود معيّنة مضبوطة"[20]. وبالتالي، فإنّ هدف المصلحة العامة يبقى قيد التفاعل مع التطوّرات الحاصلة بين الحين والآخر. ومن الأجدر أن يبقى هذا الهدف مقياسًا لناحية تحقق وجود المرفق العام من عدمه، الأمر الذي يجعل من النقد الوطني مرفقاً عامّاً بطبيعته (service public par nature) قياساً على نظرية العميد Hauriou [21].

إنّ بلوغ القطاع النقدي – وهو ذو هوية مصرفية يخضع لقواعد القانون الخاص- حدًّا يمسّ بالاقتصاد الوطنيّ (السيادة الوطنيّة) ولّد حاجة جماعيّةً ما، ما دفع الهيئات الحاكمة الى الإقرار بأنّها بلغت مبلغاً يقتضي معه التدخل لتوفيرها للأفراد، باستخدام وسائل القانون العام، سواء أكان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أم لا[22]، بالرغم من إبقاء تصنيف هذا المرفق صناعيًّا وتجاريًّا سندًا للمادة 13 من قانون النقد والتسليف "ويعتبر تاجرًا في علاقته مع الغير"[23]. "إضافة الى أنّ الوظائف التي يقوم بها البنك المركزيّ تتسم بالأهمية والخطورة، سواء كان ذلك من حيث إصداره النقود القانونية، أم من حيث تأثيره في خلق الودائع، وما يترتب على ذلك من نتائج متعلقة بالسياسة النقدية خصوصًا والسياسة الاقتصادية عمومًا. فلا يجب أن يكون الهدف منه تحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح بأقل نفقة، بل يجب أن يتغير هدفه عن هدف المشروعات الخاصة، وإلا أصبح يشكل خطورة كبيرة على الاقتصاد القومي، نظراً لما يتمتع به من مركز احتكاري في بعض عمليات النقود والائتمان. فالهدف منه

[20] يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الأوّل، الحقوق للمؤلف، ص20.
[21] راجع فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأوّل، الطبعة الثانية، الحقوق للمؤلف، 2012، ص207 في إشارته الى مقالة العميد Hauriou في مجلة Sirey عام 1900، القسم3، ص49.
[22] سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، 2014، القاهرة، ص25.
[23] م.ش.د، قرار رقم 197، تاريخ 1985/4/3، جان قيصر/ الدولة ومصرف لبنان، م.ق.إ،1986، ص187.

يجب أن يكون المصلحة العامة وتنظيم نشاط النقود والائتمان وربطه بحاجة المعاملات والسياسة النقدية. وبحيث إذا حقق أرباحاً نتيجة قيامه بأوجه نشاطه المختلفة، فينظر إليها باعتبارها نتائج جانبية وعارضة وليست هدفاً في ذاتها"[24].

إضافة الى ما تقدم، يمكن الاستدلال على أنّ مصرف لبنان يتولّى مرفقًا عامًّا، من خلال:

أولا: العناصر المكوّنة له:

يتكون المرفق العام من عناصر عدّة، وهي:

أ- **نشاط ذو نفع عامّ:** يكمن في مهمة المصرف المركزي وغايته الرامية إلى المحافظة على النقد من أجل تأمين نمو اقتصادي واجتماعي (المادة 70 قانون النقد والتسليف). وبالتالي يؤمّن الصالح العام للدولة.

ب- **لا يسعى للربح**، في أعماله مع القطاع العام إذ إنّها مجانيّة، بحسب المادة 97 من قانون النقد والتسليف.

ج- **رقابة الإدارة**[25]: إنّ تعيين الحاكم ونوّابه من قبل مجلس الوزراء (المادة 18من قانون النقد والتسليف) إضافة الى وجود مفوضيّة للحكومة تابعة لوازرة الماليّة (المادة41 وحتى المادة 46 من قانون النقد والتسليف) تؤمّن قدرًا من الرقابة على المرفق العام النقدي.

د- **امتيازات السلطة العامّة**: إنّ منح الشخصية المعنوية العامّة للجهاز الذي يتولّى المرفق العام لا يلحظها القانون الخاص، خصوصًا وإنّ مصرف لبنان مولج بوضع السياسة النقديّة "دون"

---

[24] بالمعنى ذاته، رجب عبد الحكيم سليم، شرح أحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد، الطبعة الأولى، 2004، دار النهضة المصرية، القاهرة، ص 79.

[25] ستكون في سياق الفصل الثاني.

الحكومة التي ترسم السياسة الماليّة العامّة. فهو "يمتلك القدرة على تحويل الأصول الحقيقيّة الى أصول نقديّة وله قدرة الهيمنة على خلق النقد وعمليّة الائتمان في الاقتصاد الوطنيّ"[26].

ثانياً: المهام التي نصّ عليها قانون النقد والتسليف:

تتعدّد مهام مصرف لبنان بحسب قانونه الخاص، وهي:

أ- إصدار النقد:

لمصرف لبنان صلاحيّة تحديد حجم الأوراق النقديّة وميّزاتها، كذلك تحديد حجم الأوراق النقديّة الصغيرة ورسومها وحجم القطع الصغيرة من الفضة أو أيّ معدنٍ آخر ووزنها وعيارها (المادة 59 و61 من قانون النقد والتسليف). غير أنّ إصدار النقد مشروط، بحسب المادة 69 من قانون النقد والتسليف، ببقاء موجودات مصرف لبنان على الذهب والعملات الأجنبية توازي 30% من قيمة النقد المُصْدَر والودائع تحت الطلب، على أن لا تقلّ نسبة الذهب والعملات الأجنبيّة عن 50% من قيمة النقد المُصْدَر.

كما أنّه يحيط الجمهور علمًا بأنواع ومميّزات الأوراق النقديّة التي ستوضع في التداول أو التي يقرّر سحبها. ولهذه الغاية، فإنّ الإعلان يجب أن يعيّن المهلة التي يمكن خلالها أن تقدَّم لأحد صناديق المصرف، الأوراق المقرر استبدالها. وبانقضائها، لا يكون الاستبدال إلّا في الصندوق المركزي في بيروت، غير أنّ الأوراق والقطع الصغيرة تستبدل ضمن مهلة سنتين، وبانقضائها يسقط حقّ الاستبدال ولا يعود لها أيّة قوّة إبرائيّة.

وبانقضاء 3 سنوات من تاريخ المهلة المحدّدة في الإعلان، تقيّد قيمة الأوراق التي تقَرّر سحبها والتي لم تعرض للاستبدال في حساب احتياط تؤخذ منه قيمة الأوراق التي ستستبدل في ما بعد.

[26] بن نافلة نصيرة، **"تقييم السياسة النقديّة في الجزائر"**، دراسة قياسية للفترة الممتدة من 1980-2014، مذكرة تخرّج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية، 2017-2018، ص49.

وبعد 7 سنوات من انقضاء المهلة، يسقط حقّ الاستبدال ويحوّل رصيد حساب الاحتياط الى حساب يفتح باسم الخزينة (حساب خاص) المنصوص عنه في المادة 115 من قانون النقد والتسليف.

ب- **التعاون مع الدولة** (من المادة 71 وحتى المادة 74) (سيكون موضوع المبحث الثاني من هذا الفصل).

ج- ثبات القطع:

لقد نصّت المادة 75 من قانون النقد والتسليف على أن "يستعمل المصرف الوسائل التي يرى أنّ من شأنها تأمين ثبات القطع، ومن أجل ذلك يمكنه خاصّة أن يعمل في السوق بالاتفاق مع وزير الماليّة مشتريًا أو بائعًا ذهبًا أو عملات أجنبيّة مع مراعاة أحكام المادة 69 من ذات القانون، وتقيّد عمليات المصرف على العملات الاجنبيّة في حساب خاص يسمّى "صندوق تثبيت القطع". كما أنّ المادة 76[27] من قانون النقد والتسليف قد خوّلت البنك المركزي في الإبقاء على الانسجام بين السّيولة المصرفيّة وحجم التسليف وبين مهمّته العامّة المنصوص عنها في المادة 70 من القانون ذاته، فله صلاحية اتخاذ جميع التدابير التي يراها ملائمة، وخصوصًا التدابير التي يمكن اتخاذها منفردة أو مجتمعة أو مع التدابير المنصوص عليها في الباب الثالث من قانون النقد والتسليف، وهي:

- تحديد وتعديل معدلات الحسم وحدوده القصوى، وكذلك معدلات الاعتمادات التي يمنحها للمصارف.

- الاتفاق مع وزير الماليّة على التدخّل في السوق شاريًا أو بائعًا ذهبًا أو عملات أجنبيّة، شرط مراعاة المادة 69 من قانون النقد والتسليف.

- التدخل في السوق الحرّة شاريًا أو بائعًا للسندات الماليّة، إلّا في حالة السندات الحكوميّة التي

---

[27] المعدّلة بموجب القانون رقم 67/28 تاريخ 1967/5/9 وبموجب القانون المنفّذ بالمرسوم رقم 6102 تاريخ 1970/10/5.

يمكن أن يحسمها أو يشتريها من الجمهور بنظام عقد أمانة شرط أن لا تتجاوز مدّة استحقاقها 180 يومًا. كما يمكنه أن يحسم أو أن يقبل برهن عن قروضه سندات حكوميّة أو سندات مصدرة بكفالة الحكومة لا تتجاوز مدّة استحقاقها 5 سنوات، إذا كانت عائدة لتنفيذ مشاريع إنشائية شرط أن لا يقلّ معدّل الفائدة المدفوعة أصلًا مضافًا إليها نقطتان على الأقل، بحسب المادة 105 من قانون النقد والتسليف.

- بالنسبة للسندات الخاصة لا تتجاوز مدّة استحقاقها 180 يومًا، يمكن للمصرف شراؤها أو بيعها بدون تظهير، أمّا السندات الحكوميّة أو تلك المصدرة بكفالتها فيجب أن لا تتجاوز مدّة استحقاقها السنة من تاريخ شرائها.

لكن هذه العمليات المتعلقة بالسندات مقيّدة بأمرين، حسب المادة 108 من قانون النقد والتسليف: الأوّل لا يمكن أن تُجرى هذه العمليات لصالح الخزينة أو لصالح الهيئات من القطاع العامّ، الثاني تقع هذه العمليات ضمن حدود مقتضيات الاستقرار النقديّ.

إنّ ما تقدم ذكره من نشاطات تشكّل على الصعيد الوطني مرفقًا عامًّا، يتولاه مصرف لبنان في سبيل المصلحة العليا للدولة تأمينًا للاستقرار الاقتصاديّ والاجتماعيّ. خصوصًا وإنّ أساس التقدم الذي تصبو إليه الدولة من خلال سياستها العامّة يرتكز على الاستقرار النقدي، المستمد من السياسة النقدية التي يضعها المصرف المركزيّ.

الفقرة الثانية: نتائج تمتّع المصرف المركزيّ بالاستقلاليّة:

إنّ إعطاء المصرف المركزيّ قدرًا من الاستقلال عن الحكومة، كسلطة سياسيّة، يتيح له رسم السياسات النقديّة التي تهدف الى تحقيق الغاية العامّة . ولعلّ ما يبرر الحاجة الماسّة لمنحه استقلاليّة كافيّة وواسعة، هو إمكانيّة سيطرة الحكومة عليه لتوجيه السياسة النقديّة بما يخدم

سياستها الماليّة والاقتصاديّة، ما قد يجعلها هدفًا لتمويل عجز الموازنة العامّة، وما لذلك من أثر على التضخّم وعلى الاقتصاد الوطني.

لأجل ذلك تُرجمت نتائج هذا الاستقلال في القوانين المتعلقة بإنشاء البنوك المركزيّة وتنظيمها عَبْرَ النّصّ صراحة على تمتعها بالشخصيّة المعنويّة والاستقلالية الماليّة والإداريّة، فانعكس ذلك على استقلالية الأشخاص العاملين لدى البنوك المركزيّة بالرغم من أنّ تعيينهم يتمّ من قبل الحكومة.

أولًا: بالنسبة للقانون اللبناني:

إنّ المادة 13 من قانون النقد والتسليف في الفقرة الأولى منها نصّت على أنّ "المصرف شخص من أشخاص القانون العام ويتمتّع بالاستقلال المالي". كذلك في المادة 28 من القانون ذاته التي عدّدت أعضاء المجلس المركزي، فهو يتألف من: حاكم مصرف لبنان، رئيسًا وعضويّة كلّ من نائبي الحاكم (4 نوّاب)، مدير عام وزارة الماليةّ ومدير عام وزارة الاقتصاد الوطني.

مع الإشارة الى أنّ العضوين الأخيرين ليس لهما أن يتصرّفا في المجلس كمندوبين عن الحكومة، ولا يمارسان لدى المصرف سوى المهام الملتصقة بصفتهما كعضوين في المجلس المركزي. كما أنهما يقسمان أمام رئيس الجمهورية القسم نفسه الذي يقسمه الحاكم ونوابه. وهذا يدل على أنّ العضوين الأخيرين متساويان مع نوّاب الحاكم كأعضاء لدى المجلس المركزي. وقد يعتقد البعض أنّ هذه الاستقلالية محدودة خصوصاً أنّ المادة 29 من قانون النقد والتسليف التي لحظت اجتماع المجلس المركزي نصّت على إمكانية دعوة وزير المالية المجلس المركزي

للانعقاد، إلّا أنّ هذه الدعوة لا يمكن أن تعبّر عن تدخل في تسيير شؤون المصرف المركزي، بل تقع ضمن إطار التعاون القائم بينه وبين الحكومة.

من جهة أخرى، إنّ مدير عام وزارة الماليّة ومدير عام وزارة الاقتصاد والتجارة لا يتصرّفان على أساس صفتهما الرسميّة في الوزارة، إنّما بصفتهما عضوَيْن حكميّيْن لدى المجلس. كما بالنسبة لتعويض المهمة، فهذا التعويض يدفعه لهما مصرف لبنان، بحسب المادة 34 من قانون النقد والتسليف، ولا يخضع للمادة 27 من نظام الموظفين وللمادة 31 من قانون الموازنة العامة 2020 (مشروع القانون نافذ حكمًا رقم 6 تاريخ 2020/3/5)[28]. والحال نفسه بالنسبة لمفوض الحكومة لدى مصرف لبنان ومساعده إذ يمنع عليهما التدخل في تسيير أعمال المصرف (المادة 44 في الفقرة الأخيرة منها من قانون النقد والتسليف).

ثانيًا: بالنسبة للقانون الفرنسي:

إنّ القانون رقم 93-980 تاريخ 4 آب 1993[29] نصّ في المادة الأولى منه على أنّ المصرف المركزي الفرنسي يضع موضع التنفيذ السياسة النقدية في سبيل تحقيق الاستقرار العام للأسعار. ويقوم بمهامّه ضمن إطار السياسة العامة الاقتصادية للحكومة. كما أنّ أعماله مرتبطة بالحاكم (Gouverneur) ونوابه (sous-Gouverneur) وأعضاء مجلس السياسة النقدية (Conseil de la politique monétaire) بحيث لا يجوز لهم قبول أيّة تعليمات

[28] المادة 27 نظام الموظفين "1- لا يجوز أن يزيد مجموع التعويضات والأجور من أي نوع كانت، والمكافآت والعائدات التي يتقاضاها الموظف من موازنة الدولة أو من موازنات المؤسسات والمصالح العامة والخاصة، خلال سنة مالية واحدة، على خمسة وسبعين بالمئة من مجموع رواتبه الشهرية في السنة نفسها ". والمادة 31/ موازنة 2020 "خلافاً لأي نص آخر عام أو خاص، لا يجوز أن يزيد مجموع التعويضات وملحقات الرواتب أياً كان نوعها أو تسميتها أو مصدرها المدفوعة من المال العام ... خلال سنة مالية، عن 75% من مجموع الرواتب الأساسية في السنة نفسها ... ".

[29] المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية رقم 180 تاريخ 6 آب 1993، ص 1104(www.legifrance.gouv.fr).

أو توصيات من الحكومة وأي مسؤول آخر[30].

وهذا القانون منح استقلالية لم يشهدها في السابق قانون النقد والتسليف الفرنسي، لدرجة اعتبره البعض أنّه "تخلّي" الدولة لصالح المصرف المركزي عن سيادتها[31].

ثالثًا: بالنسبة للقانون المصري:

كما أنّ قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري، القانون رقم 88 لسنة 2003 تاريخ 15 حزيران 2003 في المادة الأولى منه نصّ على أنّ "البنك المركزي شخص اعتباري عام، يتبع رئيس الجمهوريّة، ويصدر بنظامه الأساسي قرار من رئيس الجمهوريّة". وللوهلة الأولى، يتبيّن أنّ هذه التبعيّة تنفي استقلالية المصرف المركزي، لكنْ، لعلّ المشرّع المصري قد أراد عكس ذلك. بحيث يُفهم بالتبعية لرئيس الجمهوريّة الاستقلال عن الحكومة ، وأنها محصورة بإصدار قرار التعيين بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالة المحافظ (المحافظ يعني الحاكم في لبنان).

يستدلّ على استقلاليّة البنك المركزيّ المصريّ، من خلال المادة 4 من قانون رقم 88 التي نصت على أنّه "تعتبر أموال البنك المركزي أموالًا خاصّة "، ما يعني استبعاد هذه الأموال عن مال الخزينة وعن الرقابات التي تُجرى على المال العام. كذلك من خلال وضع السياسات النقديّة التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار في الأسعار وسلامة النظام المصرفي، ووضع أهدافها مع

[30] Article 1 du loi n°93-980 4 aout 1993 : « La Banque de France définit et met en œuvre la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix. Elle accomplit sa mission dans le cadre de la politique économique générale du gouvernement. Dans l'exercice de ces attributions, la Banque du France, en la personne de son gouverneur, de ses sous-gouverneurs ou d'un membre quelconque du conseil de la politique monétaire, ne peut ni solliciter ni accepter d'instruction du gouvernement ou de toute personne ».

[31] « La loi du 4 aout 1993, sur l'indépendance de la banque de France, confère un degré d'autonomie jamais attient dans son histoire et accompagne un renoncement du pays à sa souveraineté monétaire » Bertrand Blancheton, L'autonomie de la Banque de France de la guerre à la loi 4 aout 1993, Association d'économique Financière, N0 113,2014, www.Crain.info, p. 176.

الحكومة من خلال مجلس تنسيقي يشكّل بقرار من رئيس الجمهورية المصرية[32]. إلا أنّ تحقيق أهداف السياسة النقدية يبقى من اختصاص البنك المركزي وحده (المادة5 قانون 88 لسنة 2003) كما هو الحال بالنسبة لمصرف لبنان بموجب المادة 70 من قانون النقد والتسليف.

استناداً الى النصوص السابقة، يمكن اعتبار استقلاليّة المصرف المركزيّ عبارة عن كونه المفوض الوحيد بإصدار النقد الوطني والحفاظ على استقراره وسلامة الأوضاع الاقتصاديّة دون الحكومة، من أجل تأمين استقرار اقتصاديّ واجتماعيّ وتأمين العمل المصرفي بشكل سليم، وهذا لا يكون إلّا من خلال الحريّة في وضع السياسات النقديّة بعيدًا عن ضغط السّلطة السياسيّة.

إنّ استقلاليّة مصرف لبنان (والبنوك المركزية بشكل عام) لا تكون إلّا من خلال الاستقلاليّة القانونيّة (autonomie juridique) والاستقلاليّة الفعليّة (autonomie de fait). فالأولى تستنبط من خلال شروط تعيين وعزل مسؤولي البنك المركزي وشروط تحديد الأهداف وطبيعة العلاقات الماليّة مع الدولة. أمّا الثانية، أي الاستقلاليّة الفعليّة، فإنّها تعني قدرة المصرف المركزيّ على استخدام صلاحياته بكفاءة وجعل آرائه أو وجهات نظره ضرورية في المناقشات ذات الطابع النقدي والمالي والمتعلقة بالموازنة العامّة[33].

إنّ الجهاز الذي يتولّى المرفق العام النقدي يحتاج الى استقلاليّة بعيدة عن الأجهزة المركزيّة وحتى الحكومة كسلطة سياسية، حيث يتوفّر له القدر الكبير من الحريّة في التحرّك والتعامل مع المجتمع؛ "لأنّ إبقاءها بيد الدولة مباشرة، من شأنه أن يشله ويقضي على أيّ تفاعل مع المجتمع بشكل سريع وفعّال، باعتبار أنّه (الجهاز) يكون عند ذلك مسرحًا لهوى الأحزاب والقوى

---

[32] المادة الخامسة من القانون رقم 88 لسنة 2003 "ينشأ هذا المجلس بموجب قرار يصدر عن رئيس الجمهورية المصرية"، على أنّ نظام عمله وضع موضع التنفيذ بموجب اللائحة التنفيذية الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب القرار رقم 101 لسنة 2004.

[33] Bertrand Blancheton, op.cit., p.158.

السياسيّة المتصارعة على السّلطة التي غالبًا ما لا تقيم وزنًا لأهميّة هذا النوع من النشاطات"[34]. وهذا يتطلب أشخاصًا على رأس مصرف لبنان، اختصاصيين ذوي مؤهلات علميّة عالية مميّزة لا تتوفر في الإداريين العاديين (حتى يمكن الذهاب الى حدّ القول بعدم توفّرها في الوزراء ومنهم وزير الماليّة العامّة). وقد نصّ قانون النقد والتسليف في الفقرة الثالثة من المادة 18 على أنه "ينبغي أن تتوفر لدى الحاكم ونائبه الشهادات الجامعيّة والخبرة والصفات المعنوية التي تستوجبها ممارسة وظائفهم".

زد على ما تقدّم، في الحاجة الى الاستقلاليّة، التنظيم الماليّ والإداريّ الذي يجب أن يكون بعيدًا عن القواعد التي تتبعها الدولة أو الإدارة المركزية، خصوصًا لجهة خضوعها للرقابة المسبقة التي نصّ عليها قانون تنظيم ديوان المحاسبة أو لجهة خضوعها لأحكام قانون المحاسبة العموميّة. وعلى هذا، نصت المادة 13من قانون النقد والتسليف في الفقرة الثانية على أنه "لا يخضع لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال وللرقابات التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام، ولاسيما لأحكام المراسيم الاشتراعيّة رقم 114 و115 و117 و118 تاريخ 12 حزيران 1969"، وهذا مردّه الى عدم تكبيل مصرف لبنان بقيود إداريّة وماليّة يصعب معها تحقيق أهدافه وتسيير عمله بشكل سليم[35]. لذلك أُخضع مصرف لبنان للقواعد التجارية والمصرفية وللعرف التجاري والمصرفي في معرض إجرائه لعملياته وتنظيم حساباته.

الفرع الثاني: مصرف لبنان شخص معنويّ عامّ مستقلّ:

سَبَقَت الإشارة الى أنّ المادة 13 من قانون النقد والتسليف قد نصّت على أنّ مصرف لبنان "شخص معنويّ من أشخاص القانون العام ويتمتع بالاستقلال الماليّ"، وأضافت في فقرتها

[34] يوسف سعد الله الخوري، المجموعة الإدارية، الجزء الثاني، ص60.

[35] في هذا الإطار قد يكون من المفيد إعادة النظر بالقوانين الناظمة للهيئات الرقابية في لبنان، خصوصًا لناحية التباطؤ في البت بالمعاملات لما يشهده لبنان من ضعف في المرافق العامة الحيويّة.

الثانية بأنّه "يعتبر تاجراً في علاقته مع الغير ويجري عملياته وينظّم حساباته وفقًا للقواعد التجاريّة". ولا يخفى أنّ هذه المادة قد أثارت الكثير من التباين، ولم يتمّ التوصل الى حُكم يحدّد طبيعة مصرف لبنان القانونيّة. وهذا انعكس بدوره على اجتهادات القضائين العدليّ والإداريّ، لعدم توفّر الرؤية الموحّدة حيال هذه الطبيعة، "سيما وإنّه يمتلك كيانًا قانونيًّا مميّزًا وفريدًا الى حدّ اعتباره في الرأي الاستشاريّ الصادر عن مجلس الدولة الفرنسيّ أنّه ينتمي الى نوع قانونيّ خاص Sui Generis "[36].

هذا ما حذا بمجلس شورى الدولة في لبنان الى اعتبار مصرف لبنان مؤسسة عامّة ذات طبيعة خاصة، بعد أن كان يعتبره مؤسسة عامّة تجاريّة:

"وبما أنّ المشترع بإخراجه مصرف لبنان من دائرة المؤسسات العاديّة للقطاع العام بسبب وبحكم وظيفته "وطبيعة عمله ونوعيّة مهمته وبتخصيصه بإعفاءات وامتيازات لم يمنحها لغيره من المؤسسات العامّة "جعل منه شخصاً معنويّاً من اشخاص القانون العام وإنّما من المؤسسات التي تتمتع بطبيعة خاصّة "(Sui Generis) وبخصائص ينفرد بها وبالتالي يخضع لنظام قانونيّ خاص به وهو حصرًا قانون النقد والتسليف"[37].

ينبغي تحليل المواد المتعلقة بمصرف لبنان، كونه شخصًا معنويًّا عامًّا مستقلًّا، لإعطائه الوصف القانونيّ الدقيق، خصوصًا وإنّ المرسوم رقم 72/4517 (النظام العام للمؤسسات العامّة الصادر في 1972/12/13) قد استبعد عن نطاق تطبيقه مصرف لبنان في المادة 40

[36] باسكال ضاهر، مرجع سابق، ص2-3 في إشارته الى رأي مجلس الدولة الفرنسي رقم 370.252 تاريخ 10 حزيران 2004:

(Sui generis est un terme latin de droit, signifiant « de son propre genre ». C'est un problème de taxinomie juridique. Cela qualifie une situation juridique dont la singularité prévient tout classement dans une catégorie déjà répertoriée et nécessite de créer des textes spécifiques. En droit administratif, il existe aussi des personnes morales sui generis, comme les banques nationales des pays membres de l'Union Européenne, qui sont placées sous le contrôle de la Banque Centrale Européenne).

[37] م.ش.د. قرار رقم 264 تاريخ 2012/1/19، أطلس بنك/ مصرف لبنان، مجلة العدل، 2012، المجلد الثاني، ص757.

"يبقى كلّ من مصرف لبنان والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة والمجلس الوطني للبحوث العلميّة ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائيّة ومجلس تنفيذ المشارع الكبرى لمدينة بيروت والجامعة اللبنانيّة والمركز التربوي للبحوث والإنماء خاضعة لقانون إنشائه وللنصوص التنظيميّة الصادرة تطبيقًا له".

فضلًا عن ذلك، ينبغي تحديد الطبيعة القانونية لما لها من آثار قانونيّة لجهة الرقابة[38] على المصرف المركزي وانعكاسها على طبيعة أعماله. فمن جهة أولى، ليس من المؤكد كونه مؤسسة عامّة ذات طابع تجاريّ، على الرغم من أنّ بعض الأعمال التي يجريها تتسم بالطابع التجاريّ لناحية علاقته مع المصارف ولكونه مصرف الدولة. لكن في المقابل، تشير الصلاحيات الموكلة إليه الى طابع يصعب معه القول بأنّه مؤسسة عامّة[39].

انطلاقًا ممّا تقدّم، يُثار التساؤل حول مدى إمكانية اعتبار مصرف لبنان مؤسسة عامة (الفقرة الأولى)، ثمّ حول إمكانيّة اعتباره سلطة عامّة تتولّى القطاع النقديّ وما يتفرّع عنه (الفقرة الثانية).

<u>الفقرة الأولى: مصرف لبنان كمؤسسة عامّة:</u>

لقد أُنشئ مصرف لبنان، قبل صدور المرسوم رقم 72/4517، في ظلّ المرسوم الاشتراعي رقم 59/150 تاريخ 1959/6/12 قانون المصالح المستقلّة[40]. وطالما أنّ المرسوم الأوّل استثنى مصرف لبنان، فإنّه ينبغي العودة لقانون المصالح المستقلّة، بالرغم من أنّه ملغى، لمعرفة مدى انطباق أحكامه على مصرف لبنان، وبالتالي وصفه بالمصلحة المستقلة/ مؤسسة

---

[38] ستكون موضوع البحث في الفصل الثاني.

[39] إنّ هذه الصعوبة تكمن في أنّ المؤسسة العامّة تعبّر عن اللامركزيّة المرفقيّة، أماّ المرفق العام النقديّ الذي يتولاه مصرف لبنان فيشمل أرجاء الوطن كافة (يتعلق بالسيادة النقدية للدولة)، بحيث لا يمكن أن يعكس معه لامركزية مرفقية نظراً لخصوصيّة هذا المرفق العام.

[40] الملغى بالمرسوم رقم 6474 تاريخ 26 كانون الثاني 1967 الصادر بناءً على القانون رقم 66/7 تاريخ 26 كانون الثاني 1966.

عامّة. بالرغم من هذا الجدل المثار حيال الوصف القانوني، إلّا أنّ البعض أعطى المصرف المركزي وصف المؤسسة العامّة من دون أيّ نقاش، ومن ودون الدخول في هذا الجدل. وهم يستندون الى وجود ثلاثة أشخاص معنويين عامين، أي الدولة والبلديات والمؤسسات العامّة، منهم القاضي مالك عبلا[41]، ومنهم أيضًا القاضي يوسف سعد الله الخوري، فهو في معرض شرحه للمؤسسات العامّة، أخذ مصرف لبنان كمثال عليها، وقد صنّفه مؤسسة عامّة ذات طابع صناعي وتجاريّ يملك على سبيل الحكر إصدار النقد الوطني[42].

أولًا: مدى خضوع مصرف لبنان لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم 59/150:

إنّ المرسوم الاشتراعي 59/150 نصّ في المادة الأولى منه على أن "تعتبر مصالح مستقلة بمقتضى أحكام هذا المرسوم الاشتراعي المؤسسات العامّة التابعة للدولة أو البلديات والتي تتمتع بالشخصيّة المعنويّة والاستقلال المالي وقد حدّدت غايتها عند إنشائها ". وقد اعتبرت المادة 13 من قانون النقد والتسليف أنّ مصرف لبنان "شخص معنوي من أشخاص القانون العام يتمتع بالاستقلال المالي" ولم تعتبر مصرف لبنان "مصلحة مستقلّة " (مؤسسة عامّة)، كما هو حال الوصف المعطى في هذا المرسوم الاشتراعي، "ذلك لسبب بسيط وهو أنّ المشرّع منذ سنة 1959 قد وحّد نظام المؤسسات العامّة ووضع نظامًا عامًّا لها"[43].

[41] مالك عبلا، النظام القانوني للمصارف والمهن التابعة للمهن المصرفية في لبنان، الحقوق للمؤلف، الطبعة الثانية، بيروت، 2000، ص 25. حيث اعتبر "أنّ الشروط المقررة في المؤسسة العامة كما تمّ التفاهم عليها علماً واجتهاداً متوفرة في مصرف لبنان. إلّا أنّ مصرف لبنان هو مؤسسة عامة تجارية لتوليه الأعمال المالية المنصوص عنها في المواد: 81 و85 و97 و98 و110 من قانون النقد والتسليف".

[42] يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 518.

[43] باسكال ضاهر، مرجع سابق، ص9.

من جهة ثانية نصّت المادة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/150 على إنشاء المصالح المستقلة بموجب قانون[44]، وهذا يشكّل مبرّرًا لدى أصحاب الرأي القائل باعتبار مصرف لبنان مؤسسة عامّة لأنّ قانون النقد والتسليف وُضِع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 13513 تاريخ 1963/8/1 الذي وضع مشروع القانون المعجّل المتعلّق بالنقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي[45]؛ وبالتالي فإنّ طريقة إنشائه قد تمّت بموجب قانون (مشروع قانون منفّذ بمرسوم) طبقًا لأحكام المادة الثانية المذكورة آنفًا. لكنّ المادة 3 من المرسوم الاشتراعي ذاته نصّت على وجوب ربط المصلحة بإحدى وزارات الدولة من أجل ممارسة الوصاية عليها بصورة مستمرة[46].

ومع ذلك، اكتفى المشرع في المادة 13 من قانون النقد والتسليف بإعطاء الشخصيّة المعنويّة لمصرف لبنان واستقلاله الماليّ من دون أن يربطه بأيّة وزارة أو بمجلس الوزراء أو برئاسة الجمهوريّة، خلافاً للمشترع المصريّ[47]. إضافة الى ذلك، فإنّ النظام العام للمؤسسات العامة المرسوم 72/4517 والمرسوم الاشتراعي رقم 59/150 (الملغى)، اعتمدا مبدأ الفصل بين السلطة التقريريّة والسلطة التنفيذيّة (بين مجلس الإدارة والمدير العام أو المدير)، لكن قانون النقد والتسليف لم يعتمد هذا المبدأ بحيث إنّ حاكم مصرف لبنان هو رئيس المجلس المركزي

---

[44] المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي 59/150 "لا تنشأ المصالح سواء أكانت تابعة للدولة أو البلديات إلّا بقانون يحدّد مهمة المصلحة ومدّتها عند الاقتضاء ويهيئ لها الوسائل الفنيّة والإداريّة والماليّة اللّازمة لإتمام هذه المهمّة".

[45] تطبيقاً لأحكام المادة 58/ دستور، قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري الصادر في 1990/9/21، والتي نصّت على "كل مشروع قانون تقرّر الحكومة كونه مستعجلًا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهوريّة بعد مضي أربعين يومًا من طرحه على المجلس دون أن يبتّ به أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء".

[46] المادة 3 من المرسوم الاشتراعي 59/150 "يجب أن ينصّ قانون إنشاء كل مصلحة على ربطها حسب طبيعتها بإحدى وزارات الدولة التي تمارس بصورة مستمرة الوصاية الإداريّة عليها دون التدخّل في شؤونها العاديّة، وذلك بغية التثبّت من أنّ نشاطها ينطبق على القوانين ويتوافق وغاية الصالح العام الذي أُنشئت من أجله. ولهذه الغاية تعيّن الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية موظفاً من الفئتين الأولى أو الثانية يشترك في اجتماعات مجلس الإدارة بوصفه مفوّضًا للحكومة، ويكون له فيها حقّ التصويت. يرسل مفوض الحكومة نسخًا عن جميع محاضر مجلس الإدارة للوزارة التي يمثّلها، كما يرسل أيضًا نسخًا الى الوزارات الأخرى والى ديوان المحاسبة والى التفتيش المركزي والى مجلس الخدمة المدنية عندما يكون لمقرّرات مجلس الإدارة علاقة بالوزارات والهيئات المشار إليها ".

[47] بموجب القانون رقم 88 لسنة 2003 الذي ألحق البنك المركزي برئاسة الجمهورية.

(المادة 28 من قانون النقد والتسليف) وملزم بتطبيق قراراته بحسب المادة 26 من قانون النقد والتسليف، وبهذا فلا يمكن أن يكون الحاكم بمثابة "رئيس مجلس الإدارة" أو يجمع وظيفتي "رئيس مجلس الإدارة" و"مدير عام" في آن (كما هو حال مصلحة المياه بموجب قانون تنظيم قطاع المياه رقم 221 تاريخ 2000/5/29).

أ- في ما يتعلق بمسألة الرقابة على المؤسسة العامة:

لقد أخضع المرسوم رقم 72/4517 المؤسسات العامة لرقابتين إدارية ومالية. الأولى تمارس عبر سلطة الوصاية التي تهدف الى "الحفاظ على المصلحة العامة وحمايتها من التجاوزات والممارسات التعسفية التي قد ترتكبها السلطات المركزية، وبالتالي الحؤول دون وجود تناقضات فاضحة بين ما تقوم به هذا الأخيرة من أعمال ومقررات، وبين السياسة العامة للدولة المركزية على كافة المستويات والأصعدة"[48]. أما الرقابة المالية فهي التي تجريها وزارة المالية[49] لأن المؤسسة العامة شخص من أشخاص القانون العام وأموالها أموالٌ عامّة. وهي محكومة بالقواعد والمبادئ التي تحكم الرقابة الإدارية المسبقة. فهي إذًا استثنائيّة ولا تجري إلّا على ما حدده لها القانون صراحة، وعلى سبيل الحصر، وبالقدر الذي يؤمن سلامة وحسن إدارة الأموال العامة لجهة التحصيل والإنفاق[50].

1- رقابة سلطة الوصاية[51]:

اعتبرت المادة 21 من النظام العام للمؤسسات العامة أنّ سلطة الوصاية تمارس من قبل الوزير

48 يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 108.

49 في هذا الصدد راجع عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2017، ص 199 وما يليها، حيث فصّل الرقابة المالية التي تجريها وزارة المالية على المؤسسات العامة.

50 بالمعنى ذاته، يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 123.

51 يبرز في هذا الإطار مفهوم الوصاية (tutelle) والرقابة (contrôle) التي تمارسها الدولة على غيرها من الهيئات العامة المستقلة. فتعني الأولى السلطة المتضمنة فرض العقوبة والموافقة على عمل أو رفضه، التعيين مع حقّ الإبطال، وهي تمارس ضمن إطار الصلاحيات العائدة للحكومة أو للوزير، في حين أنّ الرقابة تقتصر

المختص من خلال التوجيه والتوصيات بكل ما يتسم بطابع مبدئي. كما أنّ المادة 22 من النظام نفسه قد عدّدت مقررات مجلس إدارة المؤسسة العامة الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية؛ وهذه المقرّرات المنصوص عنها إنّما ذكرت على سبيل الحصر لا المثال، إلا تلك التي تخضعها الحكومة لتصديق سلطة الوصاية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على ما جاء في البند 12 من المادة ذاتها[52]. إضافة الى ذلك، فإنّ مهلة البت بالمقررات الخاضعة للتصديق، سنداً للمادة 23 من النظام ذاته، هي شهر من تاريخ التبليغ وتخفض الى 15 يومًا في ما يتعلق بتصديق الصفقات العموميّة، ويمكن تمديد المهلة مدة 10 أيام بالنسبة للصفقات، و 15 يومًا لسائر المقرّرات، إذا ما احتاجت سلطة الوصاية إلى إيضاحات بشأنها.

من جهة أخرى، سندًا للمادة 24 من النظام المذكور، يعيّن وزير الوصاية مفوّضًا للحكومة من بين موظفي الوزارة المنتمين الى الفئة الثالثة على الأقل (رئيس دائرة أو رئيس قسم المنتمين الى احدى الدرجتين الأولى أو الثانية إذا كان من الفئة الثالثة)، فيحضر جلسات مجلس الإدارة، ويكون له فيها حق التصويت، وله أن يطلب تدوين رأيه في محضر الجلسة. ولا يتقاضى إلّا تعويض الحضور إذ يبقى يتقاضى راتبه من موازنة الوزارة المنتمي إليها. "وبذلك يكون

على المراقبة في تطبيق القانون من قبل سلطة الوصاية.

« Le mot tutelle s'applique à un pouvoir comportant sanction, approbation d'un acte avec possibilité de refus d'approbation, nomination avec pouvoir de révocation … Le pouvoir de tutelle implique en droit public prérogative du gouvernement, des ministres ou de leurs représentants. Le mot contrôle désigne plutôt l'exercice d'une surveillance par les autorités de tutelle ou pour leur compte, préparatoire à l'exercice de la tutelle proprement dite ». André G Delion, Le statut des entreprises publiques, Paris, 1963, p. 60.

[52] في هذا الصدد خلص القاضي يوسف سعد الله الخوري الى اعتبار أن هذا البند قد عطّل المفهوم القانوني السليم للرقابة الإدارية وقضى على جدوى فعالية والهدف المتوخى من وجود المؤسسة العامة، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 112-113.

المشترع قد نأى بمفوّض الحكومة عن أن تكون له أيّة مصلحة ماديّة شخصيّة، من شأنها أن تعيق أداء مهامه بموضوعية في مؤسسة تخضع لرقابته"[53].

يظهر مما تقدّم أنّ الرّقابة الإداريّة أو الوصاية الإداريّة تأخذ مدىً واسعًا - بالرغم من أنّ التصديق أو رفضه لا يعطي الحقّ بإدخال التعديل أو بإلزام مجلس الإدارة باتخاذ قرارٍ معيّن- وتهدف الى التأكّد من انطباق الأعمال على القواعد القانونيّة الراعية لها. "فهذا الجانب من الرقابة قد يكون ضروريًّا لتأمين مقتضيات المصلحة العامة وحمايتها من التجاوزات، خصوصًا عندما تكون المؤسّسة العامّة غير ضليعة بعد بما عليها القيام به، فتفتقر الى الخبرة والقدرة بالموضوع وتحتاج بالضرورة الى من يقيها العثرات والإهمال وسوء التصرف، حتى لا تسيء الى مسيرة الخط السياسي العام للدولة المركزية التي هي بالنتيجة مصدر إنشائها ووجودها"[54].

2- رقابة الأجهزة الأخرى:

يتولى وزير الماليّة شخصيًّا ممارسة سلطة التصديق المسبق على المقرّرات التي أخضعها القانون لتصديقه، ما لم يرد نص صريح مخالف، لأنه الرئيس التسلسلي الأعلى في ما خصّ الإدارة العامّة التي يتولّى شؤونها سندًا للمادة 66 من الدستور، ولأنه فقهًا واجتهادًا وحده يمثّل الدولة في كلّ ما يمتّ بصلة الى الصلاحيات المناطة بوزارته[55]، ولأنّ المادة 29 من النظام العامّ للمؤسسات العامّة قد عدّدت مقررات مجلس الإدارة الخاضعة لتصديق وزارة المالية فهي تعني تصديق وزير المالية دون غيره.

---

[53] عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت 2013، ، ص 178.

[54] يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 119.

[55] يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 134.

من جهة ثانية، ولتأمين هذه الرقابة بشكل فعّال، نصّت المادة 27 من النظام المذكور على أن ينتدب وزير الماليّة مراقبًا ماليًّا من بين المراقبين الماليين المنتمين الى الفئة الثالثة على الأقل، شرط أن يكون قد مارس وظيفة مالية في هذه الفئة مدة لا تقل عن خمس سنوات. ويمكن للمراقب المالي، بالإضافة الى صلاحياته المحددة حسب النظام المالي لكل مؤسسة عامة، أن يطلب في أي وقت إيداعه جميع المستندات التي لها علاقة بالوضعية المالية للمؤسسة العامة؛ وعليه أن يُعلم وزير المالية عن كلّ مخالفة فور ملاحظتها.

أمّا مجلس الخدمة المدنية، فقد نصّت المادة 20 من النظام العام المذكور في الفقرة الثانية منها على أن تعويض الحضور لمدير عام المؤسسة العامّة، في حال عقدت جلسات مجلس الإدارة خارج الدوام الرسمي، يحدد مقداره بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، ما يدل على أنّ رقابة هذا الجهاز محدودة في هذا الإطار. غير أنّ المادة 22 من النظام ذاته قد نصّت في البند الأول منها على أنه "يجب أن يعرض مشروع نظام المستخدمين وتعديلاته على مجلس الخدمة المدنية لأخذ موافقته المسبقة عليه قبل تصديقه من قبل مجلس الإدارة ويجب أن يتضمن النظام المذكور بأن أمر تعيين اللجان الفاحصة ولجان المراقبة يعود الى رئيس مجلس الخدمة المدنية وان لوائح المرشحين المقبولين للاشتراك بالمباريات والامتحانات لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة"، فهنا يمارس مجلس الخدمة المدنية رقابة أكثر فعاليّة بحيث إنّ سريان هذه المقررات لا يكون إلا بموافقته وبمبادرة منه قبل تصديق مجلس الإدارة عليها.

وسندًا للمادة 26 من المرسوم رقم 27/4517 والمادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12 التي نصت على أنّه "أنشئ لدى رئاسة الوزارة تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الإدارات العامة والمؤسّسات العامّة والمصالح المستقلّة والبلديات ..."، فإنّ المؤسّسة العامّة لرقابة التفتيش المركزيّ عن طريق البرامج السنويّة التي تضعها إدارة

التفتيش المركزيّ، حسب المادة 12 من المرسوم الاشتراعي المذكور البند الرابع. كما عَبْرَ مفوّض الحكومة لدى المؤسّسة العامّة الذي يرسل نسخًا عن محاضر جلسات مجلس الإدارة (بموجب المادة 24 من المرسوم رقم 72/4517) عن طريق سلطة الوصاية، إضافة الى التقرير السنويّ الذي يضعه المراقب الماليّ ويودعه لدى وزير الماليّة.

أخيرًا، وبالنسبة لديوان المحاسبة، يؤمّن ديوان المحاسبة رقابته على المؤسسات العامة عبر لجنة خاصة تسمى لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامّة، والتي أنشئت بموجب المادة 31 من النظام العامّ للمؤسّسات العامّة. وهي تؤلَّف من رئيس ديوان المحاسبة (رئيسًا) وعضوية كل من: مستشارين من ديوان المحاسبة، مدير عام وزارة الوصاية وموظف فني من الفئة الثالثة على الأقل من الإدارة ذاتها ومدير عام مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية.

وهذه اللجنة مكلفة بالتدقيق السنوي، بموجب المادة السالف ذكرها، في الحسابات التي يرسلها محتسب المؤسسة العامة لديوان المحاسبة قبل الأول من حزيران من كل سنة. ولهذه الغاية تضع التقارير المتعلقة بحسابات المؤسسة العامة وتبلغها الى وزير الوصاية والى وزير المالية والى مدعي عام ديوان المحاسبة ضمن مهلة ستة أشهر من تاريخ إحالة حسابات المؤسسة العامة عليها.

فضلاً عما تقدم، يمارس ديوان المحاسبة رقابته على المؤسسات العامة ضمن إطار رقابته الشمولية المؤخرة التي تهدف الى تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها وقيدها في الحسابات المنصوص عنها في المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 (المتضمن قانون تنظيم ديوان المحاسبة). ولهذا الغرض فهو يتبلّغ من مفوض الحكومة لدى المؤسسة العامة بواسطة سلطة الوصاية جميع محاضر جلسات مجلس الإدارة، وفق ما جاء في المادة 25 من النظام العام للمؤسسات العامة، ويضع التقرير السنوي العام الذي تقره الهيئة العامة لديوان المحاسبة.

إنّ الرّقابة على المؤسّسات العامّة تنقسم إلى قسمين: رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال. تتمّ الأولى من خلال تعيين مجالس الإدارة والمدراء العامين بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء. "وهذا يعني أن السلطة المركزية، وعلى أعلى مستوياتها، هي التي تختار الأشخاص الذين توكل إليهم مهمة إدارة شؤون المؤسسة العامة. وهذا الاختيار يعني أن السلطة المركزية غير مقيدة بشخص معيّن، إلا أنها مقيدة بالشروط والمؤهلات التي يفرضها القانون لصحة التعيين. وعلى هذا فإنّها تختار، من بين أصحاب المؤهّلات المفروضة، أولئك الذين تثق هي بخبرتهم، وبالتالي بقدرتهم على إدارة شؤون المؤسّسة العامّة"[56]. ومن جهة ثانية، تبرز الرّقابة على الأشخاص من خلال التدابير المسلكيّة التي تتّخذ بحقّ أعضاء الهيّئات العامّة اللّامركزيّة.

أما بالنسبة للرقابة على الأعمال، فهي تتمثل بالرقابة المسبقة والمؤخّرة على المقرّرات الصادرة عن مجلس إدارة المؤسّسة العامّة. فالأولى تقف حالًا دون تنفيذ هذه المقرّرات، ضمن نطاق ما نصّ عليه النظام العام للمؤسسات العامة والأنظمة الخاصّة بكل مؤسّسة عامّة. أما الرقابة المؤخرة فهي ترمي الى تقدير وتقييم نشاط المؤسسة العامة من خلال المقررات التي اتخذتها ووضعتها موضع التنفيذ. فهي توفر للسلطة المركزية عوامل التحقق مما إذا كانت المؤسسة العامة تقيّدت بالهدف المرسوم لها، ما يسمح لسلطة الوصاية باكتشاف التجاوزات وإجراء المقتضى القانونيّ اللّازم لمواجهتها[57] .

ب- في الرقابة على مصرف لبنان:

أنشأ قانون النقد والتسليف مفوضيّة الحكومة لدى مصرف لبنان بموجب المادة 41 منه تحت عنوان "مراقبة المصرف"، يديرها مدير عام (فئة أولى) تابع لملاك وزارة الماليّة. وتتألف هذه المفوضية من دائرة أبحاث للشؤون المتعلقة بالنقد والتسليف وفق ما جاء في المادة 42 من

---

[56] يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص97.

[57] بالمعنى ذاته، يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 126.

قانون النقد والتسليف، إضافة الى الديوان ودائرة الرقابة والتدقيق سندًا للمادة 15 من المرسوم رقم 16400 تاريخ 1964/5/22 (المتعلق بتنظيم مفوضية الحكومة لدى مصرف لبنان). وقد حصرت الرقابة على البنك المركزي بهذه المفوضية دون سواها من الأجهزة الرقابية الأخرى بحسب ما جاء في المادة 13 من القانون المذكور.

إنّ مفوض الحكومة لا يشارك اجتماعات المجلس المركزيّ، إنّما يُبلّغ فورًا بالقرارات الصّادرة عن المجلس، حسب المادة 43 من القانون المذكور، ويُفهم من ذلك أنّ المشرّع لم يُرد ربط مصرف لبنان بسلطة الوصاية، بل اكتفى برقابة وزارة المالية. كما أنّ المرسوم الاشتراعي رقم 59/150 قد أخضع المؤسسة العامة أو المصلحة للوصاية الإدارية (Tutelle administratif) من قبل وزارة الوصاية، إضافة الى رقابة (contrôle) وزارة المال والأجهزة الرقابيّة الأخرى. وهذا الأمر غير متوفّر لدى مصرف لبنان، إذ اكتفى المشترع برقابة وزارة المال عبر مفوّض الحكومة، من دون مشاركة الأخير في اجتماعات المجلس المركزي.

يمكن تقسيم مهامّ مفوّض الحكومة الى قسمين:

1- في ما يتعلق بالرقابة على مصرف لبنان:

لقد نصّ قانون النقد والتسليف في المادة 42 منه على تكليف مفوض الحكومة بالسهر على تطبيق أحكام قانون النقد والتسليف ومراقبة محاسبة المصرف. كما أن له ولمساعده حق الاطلاع على جميع سجلات مصرف لبنان ومستنداته الحسابية، باستثناء حسابات وملفات الغير الذين تحميهم السريّة المصرفيّة، وفق ما جاء في المادة 44 من القانون المذكور التي تابعت "وهما يدقّقان في صناديق المصرف المركزيّ وموجوداته. وليس لهما أن يتدخّلا، بأيّة صورة، في تسيير أعمال المصرف المركزيّ".

فضلاً عما تقدم، لقد جاء في مرسوم تنظيم مفوّضيّة الحكومة لدى مصرف لبنان المرسوم رقم 16400 تاريخ 1964/5/22 في المادة 3 منه على أنّه "يتولّى المفوض السهر على تطبيق القانون ومراقبة محاسبة المصرف والقيام بما يلزم من أبحاث تتعلق بالنقد والتسليف". كما يتوجّب على مفوّض الحكومة التثبّت بشكل مستمرّ من قانونيّة اجتماعات المجلس المركزيّ وممارسة الأخير لكامل صلاحيّاته وقيامه بالموجبات الملقاة على عاتقه (المادة 4 من المرسوم المذكور). إضافة الى وجوب التحقق من تطبيق أحكام المادة 69 من قانون النقد والتسليف في ما يتعلّق بموجودات مصرف لبنان من الذهب والعملات الأجنبيّة عند إصدار النقد؛ ولأجل ذلك يقوم مفوض الحكومة بإجراء التدقيق في قيود وحسابات الإصدار مرة في الشهر على الأقل، بحسب ما ورد في المادة 6 من المرسوم أعلاه. كما أنّ المادة 12 من المرسوم نفسه قد نصّت "على المفوض التثبت من أن الرقابة المفروضة على المصارف تجري بانتظام وفقًا للنّصوص القانونيّة النافذة".

2- في ما يتعلق بالتعاون بين الدولة ومصرف لبنان:

يقوم مفوّض الحكومة في هذا الإطار، سندًا لما جاءت به المادة 8 من المرسوم رقم 64/16400 بمطالعة تتعلّق بالتدابير التي يقترحها مصرف لبنان على الحكومة، والتي من شأنها التأثير على ميزان المدفوعات والأوضاع الماليّة والاقتصاديّة؛ كما تتعلّق بالتدابير التي تستوجب موافقة وزير الماليّة والطلبات الرامية الى حصول الخزينة على تسهيلات صندوق وطلبات القروض للقطاع العام. كما تتولى دائرة الأبحاث لدى مفوضية الحكومة القيام بالأبحاث المتعلقة بشؤون النقد والتسليف، ما يوجب على الدوائر الحكومية ومؤسّسات القطاع العامّ، وكذلك الدوائر المختصة لدى مصرف لبنان، تزويدها بالمعلومات والمستندات التي تحتاجها في وضعها للدراسات الاقتصاديّة والماليّة.

كما يحقّ لمفوّض الحكومة أن يكلف أحد معاونيه، بمن فيهم الخبير الملحق بالمفوّضيّة، الاتصال مباشرة بالجهات المشار إليها آنفاً من أجل الحصول على المعلومات اللّازمة. وهذا كلّه حسب ما نصّت عليه المادة 13 من المرسوم رقم 64/16400. وتجدر الإشارة الى أنّ المادة 14 من المرسوم ذاته قد جعلت من مفوضية الحكومة لدى مصرف لبنان صلة الارتباط بين الإدارات العامة والمؤسسات العامة مع مصرف لبنان في الأمور المتعلقة بإتمام المعاملات العائدة لتصديق اتفاقات الدفع بين لبنان والدول الاخرى، وبالتحويلات الى الخارج بالعملات الأجنبية لصالح الإدارات العامة والمؤسسات العامة وإجراء المعاملات المتعلقة بإبرام عقود القروض التي يعطيها مصرف لبنان بكفالة الدولة (وهذه القروض منصوص عليها في المادة 92 من قانون النقد والتسليف).

ثانياً: عدم شمول مصرف لبنان في التشريعات إلّا بنص خاص:

يتضح أنّ المشرّع قد أبقى على وصف مصرف لبنان بالشخص المعنويّ العامّ قاصدًا من ذلك عدم تسميته بالمصلحة أو المؤسسة العامّة، وأخضعه لأحكامه الخاصة أي لقانون النقد والتسليف. بحيث إنّ أيّ عمل تشريعيّ متعلّق بمصرف لبنان يشار إليه صراحة. مثال ذلك ما نصّت عليه المادة 40 من قانون الموازنة العامّة رقم 84/1 تاريخ 1984/6/13، من أنّه "خلافًا لأيّ نصّ آخر، لا يخضع مصرف لبنان والعاملون فيه إلّا للأحكام القانونيّة والتنظيميّة الخاصّة التي ترعى شؤونه"، كما نصّت المادة 54 من القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 (قانون الموازنة العامة لعام 2004) على إخضاع التعيين والتعاقد، في جميع المؤسّسات العامّة

والمجالس والهيئات والصناديق العامّة، التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، لمباراة يجريها الأخير باستثناء مصرف لبنان[58].

ولذلك فإنّ عدم الإتيان على ذكر مصرف لبنان في التشريع يجعله مستبعداً عن نطاق تطبيقه، كما هو الحال في القانون رقم 326 تاريخ 2001/6/28 (قانون الموازنة العامة لقام 2001)[59] حيث أخضعت المادة 73 منه جميع حسابات المؤسّسات العامّة وحسابات المؤسّسات والمرافق التابعة للدولة لنظام التدقيق الداخليّ وللتدقيق المستقل من قبل مكاتب التدقيق والمحاسبة[60] ولم تأتِ على ذكر مصرف لبنان، خصوصًا وإنّ التقارير الصّادرة بنتيجة التدقيق ترسل الى الوزارات المعنية إضافة الى ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي.

وبالتالي، يكون قانون النقد والتسليف قد خوّل الحكومة ممارسة "رقابة محدودة" على المصرف المركزي، بهدف التأكّد والتحقّق من أنّه يقوم بتحقيق مهامه، وكذلك تحقيق الأهداف المحددة في نطاق السياسة العامة للدولة التي يمارسها مجلس الوزراء[61]. كما أنّ قانون المحاسبة العموميّة

---

[58] المادة 54 من القانون المذكور "إخضاع مباراة التعيين في المؤسسات العامّة لصلاحيّة مجلس الخدمة المدنيّة. مع مراعاة أحكام التعيين والتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة ولأحكام القوانين والأنظمة بما فيها الأحكام المتعلقة بالرواتب والأجور التي ترعى كلاًّ من المؤسسات العامّة الأخرى والمجالس والهيئات والصناديق العامّة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنيّة، يتمّ التعيين والتعاقد في هذه المؤسسات العامّة والمصالح المستقلة والمجالس والهيئات والصناديق العامّة – باستثناء مصرف لبنان – بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنيّة وفقاً للشروط المطلوبة للتعيين أو للإستخدام".

[59] المنشور في الجريدة الرسمية عدد 31 تاريخ 2001/06/30، 2373-2530.

[60] نصّت المادة 73 من القانون رقم 2001/326 على " اخضاع حسابات المؤسسات العامة وحسابات المؤسسات والمرافق التابعة للدولة لنظام التدقيق الداخلي وللتدقيق المستقل من قبل مكاتب التدقيق والمحاسبة.
1- اضافة لرقابة وزارة المالية ولرقابة ديوان المحاسبة المنصوص عنهما في القوانين والانظمة المرعية الاجراء، تخضع حسابات المؤسسات العامة، وحسابات المؤسسات والمرافق التابعة للدولة، والتي تتمتع باستقلال مالي واداري، لنظام التدقيق الداخلي ولتدقيق مستقل من قبل مكتب تدقيق ومحاسبة معتمد. 2- أ- يعين المدقق الداخلي بقرار مشترك من وزير المالية ووزير الوصاية بصفة تعاقدية لمدة سنة قابلة للتجديد وذلك بنتيجة استدراج عروض تجريه المؤسسة او المرفق المعني ويحصر حق الاشتراك فيه بخبراء المحاسبة الذين تتوفر فيهم المعايير والمواصفات المحددة من قبل وزارة المالية. ب- كما يعين مكتب التدقيق والمحاسبة المعتمد بقرار مشترك من وزير المالية ووزير الوصاية، بموجب عقد لمدة سنة قابلة للتجديد، وذلك بنتيجة استدراج عروض يحصر حق الاشتراك فيه بمكاتب التدقيق والمحاسبة الذين تتوفر فيهم المعايير والمواصفات المحددة من قبل وزارة المالية ....".

[61] إنّ السياسة العامة يحدّدها مجلس الوزراء سنداً لنصّ المادة 65/ دستور "تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء... ومن الصلاحيات التي يمارسها: 1- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيميّة واتخاذ القرارات لتطبيقها". التي يطرحها رئيس الحكومة أمام مجلس النواب (البيان الوزاري) سنداً للمادة 64/ دستور.

(مشروع القانون المنفّذ بالمرسوم 14969 تاريخ 1963/12/30) في تعريفه للأموال العموميّة قد نصّ في مادته الثانية على أنّ "الأموال العموميّة هي: أموال الدولة والبلديات والمؤسسات العامّة التابعة للدولة أو البلديات وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العموميّة"، وهذا يعني وجود أشخاص معنويين مستقلين عن الدولة غير البلديات ومن دون أن يكونوا مؤسسات عامّة، وهذا ما ينطبق على مصرف لبنان. ما يدفع الى القول بأنّ مصرف لبنان لا يمكن أن يكون مصلحة وبالتالي مؤسّسة عامّة، إنّما أُبقيَ شخصًا معنويًّا عامًّا.

إزاء ما تقدم ذكره، فإنّ بعض الفقهاء، وحتى مجلس شورى الدولة، قد جعل لمصرف لبنان طابعًا مميّزً، فوُصف بأنّه "ذو طابع مميّز" (الدكتور عبد الأمير سلوم)[62]، أو "ذو طبيعة خاصّة"[63]. ثمّ ما لبث اجتهاد القضاء الإداريّ أن تطوّر الى حدّ استخلاصه من "نيّة المشرّع" أنّ قانون النقد والتسليف "يعتبر نصًّا خاصًّا يتقدّم على غيره من النّصوص القانونيّة العامّة". "وبما أنّ المشترع بإخراجه مصرف لبنان من دائرة المؤسسات العاديّة للقطاع العام بسبب وبحكم وظيفته وطبيعة عمله ونوعيّة مهمّته وبتخصيصه بإعفاءات وامتيازات لم يمنحها لغيره من المؤسسات العامّة، جعل منه شخصًا معنويًّا من أشخاص القانون العامّ، وإنّما من المؤسّسات التي تتمتّع بطبيعة خاصّة (Sui generis) وبخصائص ينفرد بها وبالتالي يخضع لنظام قانونيّ خاص به هو حصراً قانون النقد والتسليف، قانون إنشائه"[64].

على ذلك، إذا لم تكن الطبيعة القانونيّة لمصرف لبنان مطابقة للمؤسّسة العامّة، وقد أُعْطِيَ الطبيعة الخاصّة، فإنّه يمكن اعتبار استعمال عبارة "مؤسّسة عامّة من نوع خاص" نتيجة لعدم

---

[62] بالمعنى ذاته، عبد الأمير سلوم، لبنان المالي والنقدي والمصرفي بعد الحرب، أصدقاء الحرف، الطبعة الأولى، 1997، ص229.

[63] م.ش.د : - قرار رقم 47 تاريخ 1995/3/29، فرنسبنك ش.م.ل/ مصرف لبنان، غير منشور.

- قرار رقم192 تاريخ 1995/12/20، فرنسبنك ش.م.ل/ مصرف لبنان، م.ق.إ 1996، الجزء الأول، ص265.

- قرار رقم 195 تاريخ 1995/12/20، بنك نصر الإفريقي اللبناني/ مصرف لبنان، م.ق.إ 1996، الجزء الأول، ص267.

[64] م.ش.إ، قرار رقم 2011/264-2012، تاريخ 2012/11/19، أطلس بنك ش.م.ل/ مصرف لبنان، مجلة العدل 2012، المجلد الثاني، ص757.

وجود أو معرفة "هويّة" شخصيّة رابعة ضمن فئات أشخاص القانون العامّ. إلّا أنّ بعض الفقهاء قد أوجد حالة جديدة وهي مؤسّسة عامّة غير مسماة (établissement innomée) ومنهم Charles Eisenman[65].

إذن، يبدو جليّاً وجود فئة من أشخاص القانون العام مستقلة عن الدولة من دون أن تكون مؤسّسة عامّة، وبعيدة كل البعد عن البلديات، إلّا أنّ القانون لم يصنّفها، إنّما اكتفى بعبارة "شخص من أشخاص القانون العامّ"[66]، ومثال ذلك الغرف التأديبية في فرنسا، فهي من أشخاص القانون العامّ من دون أن تكون مؤسّسة عامّة[67].

نتيجة لما تقدّم، يتبيّن عدم انطباق أحكام المرسوم الاشتراعي رقم 59/150 على مصرف لبنان، وبالتالي لا ينضوي تحت مفهوم المصلحة المستقلّة أو المؤسّسة العامّة.

الفقرة الثانية: مصرف لبنان كسلطة عامّة:

المقصود بالسّلطة العامّة ليس السلطات المنصوص عنها في الدستور اللبنانيّ (التشريعيّة والتنفيذيّة والقضائيّة)، إنّما السّلطة العامّة المستقلّة عن الدولة أو الحكومة. وقد يكون هذا

---

[65] عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص77-78.

[66] من المفيد هنا ذكر هيئة تنظيم قطاع الكهرباء والهيئة المنظمة لقطاع الاتصالات خصوصًا وإنّ قوانين إنشائها منحتها الشخصيّة المعنويّة والاستقلالين المالي والإداري واستبعدتها عن نطاق تطبيق أحكام النظام العام للمؤسسات العامّة، وما لذلك من تأثير على طبيعتها القانونيّة، خلافاً للهيئة العامّة للطيران المدنيّ التي نصّ قانون إنشائها على أنّها مؤسسة عامّة ((تنظيم قطاع الكهرباء –المادة 7 من القانون رقم 2002/462) (تنظيم قطاع الإتصالات على الأراضي اللبنانية – المادة4 من القانون رقم 2002/431) (إدارة قطاع الطيران المدني- المادة 2 من القانون رقم 2002/481)).

[67] باسكال ضاهر، مرجع سابق، ص10-11، في إشارته الى الفقيه فالين الذي وصّف هذه الغرف التأديبيّة بأنّها:

« Ce sont des personnes morales de droit public, mais non des établissements publics. C’est pourquoi, l’établissement public ne peut plus être aujourd’hui considéré comme la catégorie résiduelle de toutes personnes de droit public autres que les collectivités territoriales … personne n’a jamais soutenu que ces chambres constituaient des établissements publics, elles sont cependant des personnes morales de droit public ». Waline, Droit Administratif, 26^{0}éd., Dalloz, 08/2016.

مستغربًا، إلّا أنّه معمول به في فرنسا، بموجب القانون رقم 55-2017 تاريخ 20 كانون الثاني 2017[68] النظام العام للسلطات الإداريّة المستقلّة والسّلطات العامّة المستقلّة (l'autorité administrative public et l'autorité publique indépendante). وهذه السلطة العامّة المستقلّة، بحسب المادة الثانية من القانون المذكور تتمتع بالشخصيّة المعنوية بعكس السلطة الإداريّة المستقلة[69]، أما السلطة الإداريّة المستقلّة فهي هيئة من هيئات الدولة مهمتها تنظيم قطاع معين، فتحل محل الحكومة بهدف التدخل بشكل أسرع من ذاك المعتمد من قبل الأخيرة. وهذا الشكل القانوني جديد لجهة ابتعاده عن التقليد الإداري لناحية عدم خضوعه لسلطة الوزير التسلسلية[70].

وهذا يدلّ على وجود فئة من أشخاص القانون العامّ من دون أن تكون مؤسّسة عامّة من جهة، ومن جهة أخرى مستقلّة عن الدولة، بحيث تأخذ طابع الوكالة عنها[71]. ولا تخضع لسلطة الوصاية كالمؤسّسة العامّة أو للسلطة التسلسليّة كما هو الحال بالنسبة للإدارات العامّة التابعة للدولة. "فالشخصيّة المعنويّة الممنوحة للسلطة العامّة، تعطيها استقلالًا وظيفيًا وعضويًا عن

---

[68] Journale officielle française, n° 0018 le 21 Janvier 2017 (texte 2 sur 122). www.legifrance.gouv.fr

[69] Article 2 : "les autorités publiques indépendants disposent de la personnalité morale".

[70] « C'est une institution de l'Etat, chargée, son nom, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement. Les AAI sont on catégorie juridique relativement nouvelle car, contrairement à la tradition administrative française, elle ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre… ». Voir le site : www.vie-publique.fr « **Les AAIS et Les APIS** », 2017.

[71] بحسب المادة 5 من القانون الفرنسي رقم 55-2017 التي نصّت على:

« la durée du mondat des membres d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante est comprise entre trois et six ans. Par dérogation, le mondats des députés ou des sénateurs membres d'une de ces autorités prend fin avec la cessation de leur mondat de député ou de sénateur. Il est prouvu au remplacement des membres huit jours au moins avant l'expiration de leur mondat. En cas de décès ou de démission volontaire ou d'office d'un membre, il est prouvu à son remplacement dans les soixante jours. A défaut de nomination d'un nouveau membre l'expiration de ces délais, le collège de l'autorité, convoqué à l'initiative de son président, propose, par délibération, un candidat à l'autorité de nomination, dans un délai de trente jours ».

السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة"[72].

أولًا: خصائص هذه السلطات:

تتميّز السّلطات العامّة المستقلّة والسّلطات الإداريّة المستقلّة بعدّة خصائص:

أ- **من حيث المهام الموكلة إليها:**

ما يميّز السلطة العامة المستقلة والسلطة الإداريّة المستقلّة عن المؤسّسة العامّة، أنّ الأخيرة تتولّى تسيير أعمال المرفق العام – أي نوع من أنواع إدارة المرفق العام – من دون تنظيمه الذي يكون من صلاحية الجهة التي أنشأتها. أمّا السلطة العامّة المستقلّة، فلها سلطة التنظيم وإصدار القرارات والمراقبة، وبهذا فهي تحلّ محل سلطة الوصاية التي تمارس رقابة واسعة على المؤسسة العامّة[73]. ويكمن وجه الشبه بين السلطة العامة المستقلة والمؤسسة العامّة لجهة الاستقلالية عن الدولة (أي يؤلفان أشخاصًا من القانون العام)، إضافة الى النظام الخاص في إدارة أعمالها. بمعنى أنهما يصبّان في "الابتعاد" عن الروتين الإداري القائم لدى الدولة.

وما يميّز الأولى عن الثانية، أنّها تُنشأ بقانون[74]، خلافًا لحال المؤسّسات العامّة التي تنشأ بمرسوم. وأيضًا، تتميّز بالسّلطة "في تنظيم المرفق العامّ وسلطة إصدار القرارات التنظيميّة والفرديّة وسلطة الرقابة والعقاب"[75]. إضافة الى استقلالية أعضائها عن أيّة سلطة أخرى

---

[72] بالمعنى ذاته، باسكال ضاهر، مرجع سابق، ص11-12.

[73] انظر في هذا الصدد، يوسف سعد الله الخوري، المجموعة الإدارية، الجزء2، مرجع سابق، ص107 وما يليها في معرض توصيفه لتأثير هذه الرقابة على إستقلاليّة المؤسسة العامّة.

[74] Art.1 de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 «Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi. La loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes».

[75] « **Quelle forme de contrôle assurent les AAI et les API sur l'administration ?** », fiche thématique, 30 juin 2018, www.vie-publique.fr

والتزامهم بالسرية الوظيفية أو المهنية[76]. فهذا المفهوم المتطور المستقل عن الدولة يعمل على إعمال الرقابة الفاعلة والسريعة على بعض قطاعات الخدمات في الدولة تأمينًا لحُسْن سيرها وإنزال العقوبة بالهيئات المخالفة، وذلك من دون حاجة اللجوء الى القضاء وانتظار سنوات للحصول على قرار قضائي[77]. فبذلك، لا تكون إحدى طرائق تسيير المرفق العام، إنّما تدخل في صلب تنظيمه وإدارته ورقابته، بهدف تأمين الصالح العام "الوطني" المبتغى منها[78].

ب- من حيث الرقابة عليها:

ألزَمَ القانون الفرنسيّ رقم 55-2017 (النظام العامّ للسّلطات العامّة المستقلّة والسّلطات الإداريّة المستقلّة) في المادة 21 منه كلًّا من هاتين السّلطتين بوَضْعِ تقرير قبل الأوّل من حزيران، يتضمّن جميع أعمالها ومهامها عن السنة السابقة ونفقاتها والخطط التي تضعها

[76] Article 9 du loi 2017-55 «… Dans l'exercice de leurs attributions, les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité.
Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de l'autorité à laquelle ils appartiennent. Les membres et anciens membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes sont tenus de respecter le secret des délibérations. Ils sont soumis au secret professionnel, dans les conditions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal… ».

[77] بذات المعنى وسيم منصوري، **"الوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات وحقوق المواطنين في لبنان"**، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 6، ص 163.

[78] في هذا الإطار تجدر الإشارة الى المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع المنشأ بموجب المادة 17 من القانون رقم 382 تاريخ 1994/11/4 والمجلس الاقتصادي والاجتماعي المنشأ بموجب القانون رقم 389 تاريخ 1995/1/12، بالرغم من أنّ هذه الهيئات لها طابع الاستشاري إلّا أنها تقترب الى حدّ كبير من السلطة الادارية المستقلة، ومن الأجدر أن تتمّ إعادة النظر في هذه القوانين وإعطاء هذه المجالس حق اتخاذ القرارات والعقوبات بحقّ القطاعات المتعلّقة بها. وفي هذا الإطار اعتبر الدكتور فوزت فرحات أنّ القرار الإداريّ تتخذه السلطات الإدارية المستقلة، مشيراً الى المجلس الاعلى للإعلام لكون عدم تمتّعه بالشخصيّة المعنويّة وعدم خضوعه تسلسليًّا لسلطة وزير الإعلام يبقى مؤهلًا من قبل المشرّع لإنشاء أعمال إداريّة منفردة الطرف باسم الدولة. فضلاً عن أن مثل هذه الأجهزة تتمثل بأشخاص خاصّين يديرون مرفقًا عامًّا إداريًّا أو صناعيًّا أو تجاريًّا. فوزت فرحات، مرجع سابق، ص387-388.

للسنوات اللاحقة، وارساله الى الحكومة ومجلس النواب[79]. ما يدلّ على أن الرقابة على السلطات العامة المستقلة مختلفة جذريًّا عن تلك التي تمارس على المؤسّسات العامّة، إلى حدٍّ يمكن القول معه إنّ هناك مفهومًا جديدًا للرّقابة من خلال الحكومة ومجلس النواب دون الأجهزة الرقابيّة.

ثانياً: مدى انطباق هذا المفهوم على مصرف لبنان:

ما يدلّ على أنّ مصرف لبنان يتمتّع بسلطات ويحظى برقابة مختلفة عن تلك التي تمارس على المؤسسات العامة، ترقى به الى مصافي السلطة العامّة:

أ- لجهة السلطات التي يمارسها مصرف لبنان:

إنّ قانون النقد والتسليف وقوانين أخرى قد نصّت على منح مصرف لبنان سلطات في إطار ممارسة مهامه، وهي:

1- **سلطة منح التراخيص**: للشركات المغفلة[80] لتأسيس مصرف أو لتكون مصرفاً، إذ نصّت المادة 128 من قانون النقد والتسليف على أن "أ- يخضع لترخيص من مجلس المصرف المركزيّ تأسيس كلّ مصرف لبنانيّ وفتح كل فرع لمصرف أجنبيّ في لبنان. ب- يخضع لموافقة

[79] Article 21 « Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante adresse chaque année, avant le 1er juin, au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité rendant compte de l'exercice de ses missions et de ses moyens. Il comporte un schéma pluriannuel d'optimisation de ses dépenses qui évalue l'impact prévisionnel sur ses effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation de ses services avec les services d'autres autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes ou avec ceux d'un ministère. Le rapport d'activité est rendu public».

[80] تجدر الإشارة الى أن الشركات المغفلة قبل تعديل المادة 80/تجارة، بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 54 تاريخ 1977/6/16، كانت تخضع لترخيص من مجلس الوزراء. وهذا كان يطبّق على المصارف التي تخضع للترخيص نفسه، إنّما بعد استشارة مصرف لبنان. على أنّ تأسيس الشركات المغفلة، وإن أصبح يمتاز بالمرونة وفقاً للمادة 80/تجارة "...لا يحتاج تأسيس الشركات المغفلة الى الترخيص من السلطات الإدارية"، إلّا أنّ الرخصة لتأسيس مصرف أصبحت تتمّ عبر مصرف لبنان، من دون أن يكون له دور استشاريّ كما في السابق، وهذا الترخيص حلّ محل المرسوم الذي كان يصدر عن مجلس الوزراء.

مصرف لبنان كل تعديل على نظام المصارف". على أن هذا الترخيص لا يكون" إلّا بقدر ما يرى أنّه يخدم المصلحة العامّة"، بحسب المادة 131من قانون النقد والتسليف" الذي له سلطة استنسابيّة في منحه أو رفضه". والمادة 135 من القانون ذاته نصّت على أنّه "على المصارف أن تتقدّم بطلب تسجيلها لدى المصرف المركزي. يقبل الطلب إذا توفّرت في أصحابه أحكام هذا القانون وانطبقت عليهم أحكام قانون التجارة".

وفي الإطار نفسه، نصّت المادة الرابعة من قانون " تنظيم مهنة الوساطة الماليّة "، قانون رقم 243 تاريخ 2000/6/10، على أنّه "يتوجب على مؤسسات الوساطة الحصول على ترخيص مسبق من مصرف لبنان قبل المباشرة بالعمل. يمنح المجلس المركزي لمصرف لبنان الترخيص المشار إليه أعلاه بقدر ما يخدم المصلحة العامّة. ويتمتع المجلس بسلطة استنسابيّة في منح الترخيص أو رفضه". كما أنّ المادة 14 من قانون "تنظيم عمليات الإيجار التمويلي " (قانون رقم 160 تاريخ 1999/12/27) نصّت على أنّه " يتوجب على شركات الإيجار التمويلي ... الحصول على ترخيص مسبق من مصرف لبنان قبل المباشرة بالعمل. يمنح المجلس المركزيّ لمصرف لبنان الترخيص المشار إليه أعلاه بقدر ما يرى أنه يخدم المصلحة العامّة. ويتمتّع المجلس بسلطة استنسابيّة في منح الترخيص أو رفضه".

وأيضاً، نصّت المادة الأولى من قانون " تنظيم مهنة الصرافة " (القانون رقم 347 تاريخ 2001/8/6) على " يحظّر على غير المصارف والمؤسسات المالية ومؤسسات الوساطة الماليّة لدى مصرف لبنان امتهان أعمال الصرافة إلّا بعد الحصول على ترخيص مسبق من قبل مصرف لبنان وفقًا لأحكام هذا القانون. على الدوائر الرسميّة عدم قبول طلبات تسجيل أيّة مؤسّسة تتعاطى أعمال الصرافة إلّا بعد التأكّد من الترخيص الممنوح لها من مصرف لبنان. يمنح المجلس المركزي لمصرف لبنان الترخيص لمؤسسات الصرافة بقدر ما يرى أنّه يخدم المصلحة العامّة. ويتمتع المجلس بسلطة استنسابيّة في منح الترخيص أو رفضه". كذلك الحال

بالنسبة لنقل أو لفتح فروع مؤسّسات الصرافة[81].

2- **سلطة تنظيم القطاع المالي** (autorité règlementaire)، من خلال التوجيهات والتعاميم التي تصدر عنه في إطار تنفيذ السياسة النقديّة والمصرفيّة باستعمال امتيازات السّلطة العامّة (Prérogatives de puissance publique) تبدأ مع منح الترخيص بمزاولة المهنة (المصرف، الصيرفة، شركات الإيجار التمويلي...)، وصولًا الى توجيه أدائها. فالمادة 79 من قانون النقد والتسليف نصّت على أنّه "يمكن للمصرف المركزي أن يعمل أيضًا على التأثير في أوضاع التسليف العامّة، وذلك بتحديد حجم التسليف من أنواع معيّنة، أو الممنوح لأغراض معينة أو لقطاعات معيّنة وبتنظيم شروط هذا التسليف". والفقرة الأخيرة من المادة 79 معطوفة على المادة 76 من قانون النقد والتسليف المتعلّقة بالعمل على التأثير على السيولة المصرفية وعلى حجم التسليف والتدابير المتخذة في هذا الشأن، لم تتطرّق الى الاحتياطيّ الإلزاميّ بالعملات الأجنبيّة، إلّا أنّ لمصرف لبنان الحقّ في فرضه على المصارف وإلزامها بها[82].

كما أنّ المادة 174 من قانون النقد والتسليف اعتبرت أنّ " للمصرف المركزي صلاحية إعطاء التوصيات أو استخدام الوسائل التي من شأنها أن تؤمن تسيير عمل مصرفي سليم. يمكن أن تكون هذه التوصيات والوسائل شاملة أو فرديّة. وللمصرف المركزي خاصة بعد استطلاع رأي جمعيّة مصارف لبنان أن يضع التنظيمات العامّة الضروريّة لتأمين حسن علاقة المصارف بمودعيها وعملائها . كما أنّ له أن يحدّد ويعدّل كلما رأى ذلك ضروريًّا، قواعد تسيير العمل التي على المصارف أن تتقيّد بها حفاظًا على حالة سيولتها وملاءتها".

---

[81] بحسب المادة 9 من القانون رقم 2001/347.

[82] بيار كنعان (رئيس مديريّة الشؤون القانونيّة لدى مصرف لبنان)، مقابلة أجريتها مع حضرته، الأربعاء 2020/2/26، مصرف لبنان، بيروت.

كذلك بالنسبة للمادة 182 من قانون النقد والتسليف في فقرتها الأولى التي نصّت على إلزام المؤسّسات الماليّة بأن تنفّذ كافة التدابير التي يتخذها مصرف لبنان بخصوص التسليف والتقيّد بالتوجيهات التي يزوّدها بها. أما بالنسبة للمادة 13 من قانون تنظيم مهنة الصرافة، فإنّها ألزمت مؤسسات الصرافة بأن تتقيّد بالتدابير التنظيميّة العامّة التي يتخذها مصرف لبنان، وبالإجراءات التي يفرضها حماية للزبائن المتعاملين معها . وأيضًا المادة 20 من قانون تنظيم عمليّات الإيجار التمويليّ التي نصّت على أنّ "للمصرف المركزيّ صلاحيّة إعطاء التوصيات والتعليمات واستخدام الوسائل التي من شأنها تسيير عمل سليم لشركات الإيجار التمويلي. ويتوجب على شركات الإيجار التمويلي التقيّد بالتوصيات والتعليمات التي يصدرها مصرف لبنان استنادًا الى أحكام هذا القانون"، والمادة 25 من القانون ذاته نصّت على أنّه "على شركات الإيجار التمويلي أن تتقيّد بالتدابير التنظيميّة العامّة التي يتخذها مصرف لبنان، وبالإجراءات التي يفرضها حماية للزبائن المتعاملين معها".

3- **سلطة الرقابة والمحاسبة:**

لم يكتفِ قانون النقد والتسليف بإعطاء المصرف المركزيّ سلطة التنظيم والتوجيه، بل أتبعه بسلطة المحاسبة والمراقبة، فقد نصّت المادة 148 من قانون النقد والتسليف على أنّه "يعهد بالرقابة على المصارف الى دائرة المصرف المركزي منفصلة ومستقلّة تمامًا عن بقية دوائره ومرتبطة مباشرة بالحاكم ..."، إضافة الى المادة 149 من القانون ذاته التي حدّدت آليّة ممارسة مصرف لبنان رقابته على المصارف. كما أنّ المادة 206 من القانون المذكور أتاحت تحريك دعوى الحقّ العامّ في حال مخالفة أحكامه بطلب من مصرف لبنان.

في هذا الإطار جاء في قرار محكمة التمييز الجزائيّة:

" وحيث إنّ قانون النقد والتسليف الصادر بموجب المرسوم رقم 13513 تاريخ 1963/8/1 لم يولِ مصرف لبنان الحق باتخاذ صفة الادعاء الشخصي بوجه من يخالف أحكام هذا القانون، بل أعطاه صلاحيّة الطلب من النيابة العامّة لإقامة الدعوى لملاحقة المخالفين لأحكامه، وقد نصت الفقرة الاولى من المادة 206 من القانون المذكور على ما يلي « تلاحق مخالفات هذا القانون أمام المحاكم الجزائيّة وفقًا للأصول العاجلة وتقام الدعوى من قبل النيابة العامّة بناء لطلب المصرف المركزيّ » ".

" وحيث إنّه نظرًا لما يترتّب على مخالفة أحكام قانون النقد والتسليف من جرائم جزائيّة يتولّد عنها ضرر عام يمسّ بالاستقرار النقديّ وبالائتمان المالي والمصرفي، فقد أناط المشترع بالمصرف المركزيّ، وهو المؤتمن على تلك المصالح العليا، صلاحيّة طلب إقامة الدعوى بحقّ من يرتكب مخالفة أحكام هذا القانون"[83].

كما نصّت المادة 208 من قانون النقد والتسليف على الجزاءات الإداريّة التي تتخذ بحقّ المصارف عبر الهيئة المصرفية العليا (المادة 209 من القانون نفسه). إضافة الى المادتين 27 و29 من قانون تنظيم عمليات الإيجار التمويلي، والفقرة الرابعة من المادة 182 من قانون النقد والتسليف التي نصّت على سريان هذه العقوبات على المؤسّسات الماليّة. مع العلم أنّ للحاكم صلاحيّة شطب المصارف والمؤسّسات الماليّة وشركات الإيجار التمويليّ من اللوائح الخاصّة بها ضمن حالات: إذا وُضِعت قيد التصفية أو أُعلن إفلاسها أو في حال صرّحت هي بذلك في حال توقّفها عن الدفع، سندًا للمادتين 140من قانون النقد والتسليف و27 من قانون تنظيم عمليات الإيجار التمويليّ. وقد أخضع قانون تنظيم مهنة الصرافة، من المادة 15 الى المادة

---

[83] تمييز جزائي، الغرفة السادسة، قرار صادر في 2007/7/10، المصنف السنوي في الاجتهاد (الإلكتروني)، المصنف في القضايا الجزائية 2007 – 403.

19 (ضمنًا)، مؤسّسات الصرافة لسلطة حاكم مصرف لبنان لجهة فرض الغرامات والشطب والتنبيه وإيقافها عن العمل.

إنّ ما تقدّم، يُظهر جليًّا دقّة صلاحيّة مصرف لبنان و"خطورتها" في سبيل تحقيق مهمته العامّة (المادة 70 من قانون النقد والتسليف) في تأمين أساس نمو اقتصاديّ واجتماعيّ دائم، انطلاقًا من القطاع الماليّ-النقديّ. ولهذا كانت له الطبيعة الخاصّة لجهة الاستقلاليّة عن الدولة وتمتّعه بسلطات متعددة[84].

ب- **لجهة الرقابة على مصرف لبنان كسلطة عامّة:**

يبدأ مفوّض الحكومة لدى مصرف لبنان مهامّه الرّقابيّة فور تبلّغه القرارات الصّادرة عن المجلس المركزيّ، حيث يتوجّب على الأخير تبليغ الأول القرارات الصّادرة عنه بموجب المادة 43 من قانون النقد والتسليف. وبمقتضى المادة المذكورة لمفوّض الحكومة، خلال اليومين اللاحقين للتبليغ، الطلب من الحاكم تعليق القرار الصادر عن المجلس المركزي إذا ما جاء مخالفاً للقانون ويراجع وزير المالية في هذا الصدد. في هذا الإطار، تجدر الإشارة الى أنّ المادة 5 من المرسوم رقم 64/16400 قد نصّت على "1- تبلغ قرارات المجلس الى مفوّض الحكومة ويُفْرَدُ لتبليغه سجلّ خاص يدوَّن فيه كل مرّة تاريخ التبليغ. 2- لا يجوز للمفوّض أن يطلب تعليق أي قرار يراه مخالفًا للقانون والأنظمة، إلّا بعد بيان وجه المخالفة خطّيًّا يرسله إلى الحاكم، وتقرير يوجهه الى وزير الماليّة". فطلب تعليق القرار الصّادر عن المجلس المركزيّ مشروط بتحقق أمرين من قبل مفوّض الحكومة: إعلام حاكم مصرف لبنان خطّيًّا بالمخالفة وتوجيه تقرير بذلك الى وزير المالية.

---

[84] يعتبر البعض هذه السلطات موازية تماماً للسلطات التشريعيّة والتنفيذيّة والقضائيّة، منهم رئيس مجلس إدارة شركة طيران الشرق الأوسط محمد الحوت، ذكر ذلك في مؤتمره الصحافي الذي عقده في 2020/4/6.

في مقلب آخر، نصّت المادة 45 من قانون النقد والتسليف على أن "يطلع المفوّض وزير الماليّة والمجلس، دوريًّا، على أعمال المراقبة التي أجراها. كما يطلع وزير الماليّة بعد قفل كل سنة ماليّة على المهّمة التي قام بها خلال السنة المنصرمة بموجب تقرير يرسل نسخة عنه الى الحاكم". كما أنّ حاكم مصرف لبنان ملزم، بموجب المادة 117 من قانون النقد والتسليف، بتقديم ميزانيّة المصرف المركزي وحساب الأرباح والخسائر عن السنة المنتهية وتقريراً عن عمليّاته خلالها قبل 30 حزيران من كل سنة، ما يسمح لمجلس النواب بممارسة رقابته "غير المباشرة" عند طرحه لمشروع قانون الموازنة العامة المرسل من الحكومة. وهنا تجدر الإشارة الى أنّ المرسوم رقم 2868 تاريخ 1959/12/16 (تنظيم وزارة المالية) قد نصّ في المادة 27 منه على أن "يرتبط بمدير المالية العام مفوضو الحكومة ومندوبوها لدى المؤسسات التي تمارس وزارة المالية الوصاية عليها أو تراقبها، والمراقب المالي لدى إدارة الحصر التبغ والتنباك". لكنْ، من الملاحظ أن هذا المرسوم قد صدر عام 1959 أي قبل صدور قانون النقد والتسليف، ما يعني أنّ مفوض الحكومة لديه يرتبط مباشرة بالوزير وليس بمدير عام وزارة المالية خصوصًا وإنّ الأخير هو عضو حكميّ في المجلس المركزيّ.

يتضح مما تقدم أنّ الرقابة التي تجريها مفوضية الحكومة لدى مصرف لبنان لها وجهان: قانونيّ ومحاسبيّ. الأوّل من خلال تقييم قانونيّة القرارات الصادرة عن المجلس المركزيّ والثانية عبر التدقيق في محاسبة مصرف لبنان. وبذلك يختلف جذريًا عن الرّقابة المجراة على المؤسّسات العامّة، ليس فقط لناحية عدم خضوع مصرف لبنان للأجهزة الرقابيّة ولسلطة الوصاية، بل في كيفيّة ممارسة مفوض الحكومة لمهامّه. كما أنّ قرارات المجلس المركزي نافذة بحدّ ذاتها، ولا تخضع لأيّة موافقة من قبل وزير الماليّة ما عدا النظام الخاص بالحاكم ونوّابه والنظام العامّ لموظفي مصرف لبنان.

في الخلاصة، يتبيّن أن الرّقابة على مصرف لبنان محدودة للغاية ومحصورة فقط في الأمور المحاسبية، الأمر الذي يمكن ردّه الى الاستقلالية "الخاصة" للمصرف المركزي، بحيث لا يعبّر عن اللامركزية المرفقية كما المؤسسات العامة، بل يمارس مهمّة تمتاز "بالخطورة" تدخل في صلب مهام السلطة المركزية. ولهذا، ونظراً لكون مصرف لبنان سلطة عامّة نقديّة ـــــ ماليّة توازي الحكومة لناحية كونها سلطة عامة إدارية، وليس سلطة دستوريّة، فإنّ الرّقابة الواقعة على مصرف لبنان تصبح محدودة.

ثالثاً: موقف القضاء الإداري:

التسليم بخصوصيّة البنك المركزيّ والمهام الملقاة على عاتقه، انعكس على اجتهاد القضاء الإداريّ، فبعد أن اعتبره مؤسّسة عامّة تجاريّة وصناعيّة كسائر المؤسسات العامّة، تطوّر الاجتهاد ليعطيه طابعًا خاصًّا مع الإبقاء على كونه مؤسّسة عامّة :

" بما أنّ الطبيعة القانونيّة الخاصّة لمصرف لبنان لا ترفعه الى مصافِ السّلطة المستقلّة ذلك أنّ السلطات الدستوريّة الثلاث محدّدة حصراً في الدستور، ممّا يبقيه ضمن إطار أجهزة الدولة التي تمارس وصايتها عليه بواسطة وزارة الماليّة، وهو يبقى خاضعًا لرقابة القضاء الإداريّ في ما يتعلّق بالقرارات الإداريّة التي يتخذها إزاء المؤسسات المصرفيّة والماليّة الخاضعة لرقابته"[85]. وهذا يدلّ على إيلاء مصرف لبنان "سلطة" من دون أن تكون موازية للسلطات الدستوريّة، إنّما يظلّ على تماس مع السلطة التنفيذيّة في معرض تحقيق المصلحة العامّة.

وفي قرار فريد من نوعه، نجد أن مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة، قد حدّد بصورة

[85] م.ش.د: قرار رقم 819 تاريخ 1995/6/26،فرنسبنك ش.م.ل/مصرف لبنان، م.ق.إ 1996، المجلد2، ص636. والقرار رقم 192 تاريخ 1995/12/20، فرنسبنك ش.م.ل/مصرف لبنان، م.ق.إ1997، المجلد1، ص 265.

أدقّ هذه الطبيعة القانونيّة الخاصة لمصرف لبنان:

" وبما أنّه يستفاد من أحكام المادة 13 المذكورة أنّ مصرف لبنان هو أساسًا شخصٌ معنويٌّ من أشخاص القانون العامّ، مكلّف بإدارة مرفق عامّ ويؤمّن لهذه الغاية تسيير مرفق عامّ حدّدت مهامه ونطاقه المادة 70 من قانون النقد والتسليف".

" وبما أنّ مصرف لبنان ليس تاجرًا إنّما يعتبر تاجرًا، وهو يكتسب هذه الصفة فقط بمناسبة قيامه ببعض النواحي من نشاطاته، لكونه مصرفًا يقوم بأعمال مصرفيّة عاديّة سواء مع المصارف الأخرى أو مع المؤسّسات الماليّة أم مع مؤسّسات القطاع العامّ وأنّه لا يكتسب صفة تاجر إلّا بمناسبة قيامه بهذه العمليّات المصرفيّة المحضة".

" وبما أنّه عندما تنصّ المادة 70 من قانون النقد والتسليف على أنّ مهمة المصرف العامة هي المحافظة على النقد وتنصّ أيضًا المادة 71 من القانون ذاته على أنّ للمصرف المركزيّ صلاحيّة إعطاء التوصيات واستخدام الوسائل التي من شأنها أن تؤمّن تسيير عمل مصرفي سليم، فإنّ عبارة "مهمة عامة" تعني مرفقاً عاماً مهمته الحفاظ على سلامة النقد فضلاً عن أنّ المشترع يكون قد أوْلى مصرف لبنان سلطة عامّة اقتصاديّة (Police économique) لاتخاذ جميع التدابير في الأمور المتعلّقة بالسياسة النقدية والاقتصاديّة والمصرفيّة"[86].

إنّ هذا التوصيف الدقيق للطبيعة القانونيّة "الخاصّة" ينبثق عنه صفتان: سلطة عامّة و تاجر، غير أنّ المادة 13 من قانون النقد والتسليف اعتبرت أنّه " يعتبر تاجرًا " وبالتالي ضمن إطار محدود في علاقته مع القطاع الماليّ والمصرفيّ. وهذا ما تؤكّده المادة 99 من قانون النقد والتسليف " ليس المصرف مجبرًا بمبدأ إلزاميّ على منح القروض للمصارف، إنّما هو يقوم بذلك على قدر ما يرى أنّ مساعدته تخدم المصلحة العامّة".

---

[86] م.ش.د (مجلس القضايا)، قرار رقم 278 تاريخ 1995/2/15، البنك التجاري ش.م.ل./ مصرف لبنان، م.ق.إ 1996، المجلد الأول، ص313.

رابعاً: فيما يتعلق بالإعفاءات المقررة لمصرف لبنان:

نصّت المواد 118 و119 و120 من قانون النقد والتسليف على إعفاء مصرف لبنان من جميع الضرائب والرسوم والمكوس التي نشأت أو ستنشأ لصالح الدولة أو البلديات أو المؤسسات العامّة. كما نصّت على إعفائه من تقديم الكفالات أو السلف في الإجراءات القضائيّة وإعطائه حقّ الارتهان العامّ على أموال مدينه لأي سبب كان وتنفيذه تأمينًا لديْنه[87].

في هذا الصدد، صدر عن وزير الماليّة القرار رقم 1/517 تاريخ 2018/4/17[88] (المتضمّن تحديد دقائق المادة 45 من المرسوم الاشتراعي رقم 144 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته (قانون ضريبة الدخل) المعدّلة بموجب المادة 13 من القانون رقم 64 تاريخ 2017/10/20) الذي نصّ في المادة 18 منه على أن تحدد فئات الخاضعين للضريبة المنصوص عليها في البند "ج" من المادة 13 من القانون رقم 64 تاريخ 2017/10/20 كما يلي: ...- الأشخاص الطبيعيون والمعنويون الذين يتمتعون بإعفاءات دائمة أو خاصّة أو استثنائية من ضريبة الدخل على الأرباح أيًّا يكن شكلهم القانوني، ما لم تكن عمليّة التفرّغ على شكل تقاسم بين الورثة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين.- المؤسسات العامة والبلديات واتحادات

---

[87] نصّت المادة 120 من قانون النقد والتسليف على انّه "مع الاحتفاظ بحقّ الاستفادة من جميع الأحكام الحاضرة أو المقبلة الأكثر ملاءمة للدائنين والمسترهنين، يخوّل المصرف حقّ تنفيذ الرهن المعطى له تأمينًا لدينه، وفقًا للأصول التالية:
1- إذا لم يسدّد دين مستحق الأداء، يمكن المصرف بالرغم من كل اعتراض وبعد انقضاء 15 يومًا على إخطار مسجّل لدى الكاتب العدل ومبلّغ للمدين أن يعمد الى بيع الرهن لاستيفاء المبالغ المتوجبة له رأسمالًا وفوائد وعمولات ونفقات ولا يحول ذلك دون الملاحقات الأخرى التي يمكن إجراؤها ضدّ المدين أو كفلائه أو المسؤولين معه.
2- يقرّر البيع رئيس محكمة الدرجة الأولى لمجرد طلب من المصرف دون أن يكون من داعٍ لاستحضار المدين.
3- يسترجع المصرف دينه من حاصل المبيع مباشرة وبدون إجراء أيّة معاملة أخرى.
وعلى المصرف لكي يستفيد من الأصول المجازة والمبيّنة في هذه المادة، أن يكون مستحصلًا على موافقة المستقرض الخطيّة على جميع أحكام هذه المادة وذلك قبل أو عند إبرام عقد القرض".
[88] المنشور في الجريدة الرسميّة، عدد 20، تاريخ 2018/4/26، ص2837-2840.

البلديات وسائر أشخاص القانون العام ". علماً أنّ المادة 13 من القانون رقم 2017/64[89] نصّت على أن "تعدّل المادة 45 من المرسوم الاشتراعي 144 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته (قانون ضريبة الدخل) بحيث تصبح على الشكل التالي: ج- تخضع للضريبة بمعدل 15% أرباح التفرّغ عن العقارات التي تعود لأشخاص طبيعيين ومعنويين غير خاضعين للضريبة على الدخل، أو كانوا يتمتّعون بإعفاءات دائمة أو خاصة أو استثنائية من تلك الضريبة، أو تعود لأشخاص طبيعيين خاضعين للضريبة على الدخل ولا تشكل هذه العقارات أصلاً من أصول ممارسة المهنة ...".

وفي مقاربة مع المادة 118 من قانون النقد والتسليف يتبين أنّها أعفت مصرف لبنان من الضرائب أيًّا كانت، منشأة أو ستنشأ لمصلحة الدولة أو البلديات أو أية هيئة أخرى"، مع أنّ المادة 13 من القانون رقم 2017/64 جاءت بصيغة عامّة لم تحدّد أشخاص القانون العام أو القانون الخاص، الأمر الذي دفع وزير المال في القرار أعلاه، إلى إخضاع مصرف لبنان لضريبة التحسين خلافاً للمادة 118من قانون النقد والتسليف لا بل تضمّن شروطًا جديدة لم تلحظها المادة 13 أعلاه.

كما أنّ المادة 5 من قانون ضريبة الدخل نصّت على أن "يستثنى من الضريبة: ... 7- المصالح العامّة التي لا تنافس المؤسسات الخاصّة ويفهم بذلك المؤسسات العامّة والمصالح المستقّلة ذات الطابع الصناعي أو التجاري"، فكيف الحال بسلطة عامّة مستقلّة تجمع الطابعين الإداري والتجاري؟ خصوصًا وإنّه يستدلّ من أحكام قانون النقد والتسليف أنّ شراء مصرف لبنان لعقارات غير تلك التي يستعملها لعمله، تدخل ضمن مهمته الأساسيّة العامّة من أجل مدّ المصارف بالسيولة عند الحاجة، وذلك انطلاقًا من كونه سلطة نقديّة عامّة مؤتمنة على سلامة القطاع المصرفيّ، وليس بوصفه تاجرًا يبغي الربح.

---

[89] قانون تعديل واستحداث بعض الضرائب والرسوم، الصادر في 2017/10/20 والمنشور في الجريدة الرسميّة، عدد 50، تاريخ 2017/10/26، ص3761-3774.

إضافة الى أنّ المشرّع، عند إقرار أيّ قانون يشمل القطاع العامّ فيه، كان ينصّ صراحة على استثناء مصرف لبنان من عداد تطبيقه (راجع قوانين الموازنات العامّة المذكورة سابقاً)، فيُفهم أنّ أيّ إعفاء لمصرف لبنان أو إخضاعه لقواعد قانونيّة غير قانون النقد والتسليف (الذي يشكّل القانون الخاص لمصرف لبنان) إنّما يعيّنه صراحة.

وهذا دفع المصرف المركزي إلى تقديم الطعن ضد قرار وزير الماليّة، فجاء قرار مجلس شورى الدولة لهذه الناحية : "وبما أنّ التحديد الذي أدخله وزير الماليّة في قراره رقم 1/517، وعلى الأخصّ في المادة 18، لجهة اعتبار المؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات وسائر أشخاص القانون العام من عداد الفئات الخاضعة للضريبة المنصوص عليها في البند ج من المادة 13 من القانون رقم 2017/64، وكذلك استخدام عبارة "أيًّا يكن شكلهم القانونيّ" في ما خصّ الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يتمتعون بإعفاءات دائمة أو خاصة أو استثنائية من ضريبة الدخل والذين اعتبرتهم المادة 13 من القانون رقم 2017/64 ومن بعدها المادة 18 من عداد الفئات الخاضعة، لا يشكّل مخالفة أو تجاوزاً لأحكام القانون ولإرادة المشترع، وذلك لاستخدام المشترع صيغة الشمول في أحكامه وعدم حصره تطبيقها بأشخاص القانون الخاص (دون أشخاص القانون العام) أو بفئات معيّنة أو كيانات قانونيّة محدّدة، إذ اعتُبرت بموجب أحكام البند ج خاضعة لضريبة أرباح التفرّغ عن العقارات التي تعود " لأشخاص طبيعيين أو معنويين غير خاضعين لضريبة الدخل أو كانوا يتمتّعون بإعفاءات..."، هذا فضلًا عن أنّ القرار رقم 1/517 المُنازع صدر بتفويض من المشترع من أجل تحديد دقائق تطبيق أحكام المادة من القانون رقم 2017/64، وهو لم يتخطَّ حدود التفويض المنصوص عليه قانونًا، فيكون بالتالي ما ورد فيه مشروعًا لأنّه يجد سنده القانونيّ في نصّ التفويض بذاته"[90].

[90] م.ش.د قرار رقم356 تاريخ 2020/2/11، مصرف لبنان/ الدولة – وزارة المالية، غير منشور.

فبناءً على ما تقدّم، يمكن اعتبار مصرف لبنان بعيدًا عن المؤسسة العامّة وهو " سلطة عامّة نقديّة– اقتصاديّة "[91] إن لم يكن سلطة عامّة عليا (Autorité Publique suprême) على ما اعتبره الدكتور غالب محمصاني[92].

المبحث الثاني: العلاقة بين مصرف لبنان والحكومة:

إنّ المصرف المركزي، كسلطة عامّة مستقلة، يبقى يعمل ضمن الإطار المؤسساتي للدولة، لكنّ استقلاليته الواسعة تهدف الى عدم سيطرة الحكومة على إصدار النقود خشية الإفراط في تمويل عجز ماليتها العامّة حسب رأي الاقتصادي David Ricardo [93]. فال"حريّة" المعطاة له تهدف الى رسم السياسة النقديّة وتنفيذها من خلال تحديد الأهداف واختيار الأدوات المناسبة لبلوغها، على أن تكون قراراته متناسقة مع السياسة الاقتصاديّة-الماليّة للدولة[94]. هذا الأمر، أسّس لعلاقة بين البنك المركزي والحكومة يسودها "التنازع" لخصوصيّة صلاحياته ومهمّاته لجهة السياسة النقديّة وفصل موازنته عن موازنة الدولة.

غير أنّه، وإن كان مستقلًّا، يبقى مستشار الحكومة (من المادة71 وحتى المادة 74 من قانون النقد والتسليف) ومصرف القطاع العام سنداً للمادة 85 من قانون النقد والتسليف التي نصّت على أنّ "المصرف المركزيّ مصرف القطاع العام ...". فهذه الوظيفة مشتقّة من خصائص الوحدة والملكيّة العامّة للمصرف المركزي، فتطورت صلاحيته من إصدار العملة ووضع

---

[91] من مؤيدي هذا الرأي القاضي حاتم ماضي، إذ وصف مصرف لبنان بأنه " **مملكة** "، ضمن برنامج نهاركم سعيد على قناة LBCi، تاريخ 2020/4/25.

[92] Ghaleb Mahmassani, op. cit., p.134 et ce qui suit.

[93] خلف محمد الجبوري، **"دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقديّة"**، مجلة تكريت للعلوم الإداريّة والاقتصاديّة، المجلد7، العدد 23، 2011، العراق، ص73 (www.iasj.net).

[94] بالمعنى ذاته ، خلف محمد الجبوري، المرجع أعلاه، ص 74.

السياسة النقدية، إلى صلاحيته في إدارة وتسويق سندات الخزينة الصادرة عن الحكومة ومدّها بوسائل الدفع اللّازمة للقيام بمهامها، ومنحها سلفًا ماليّة ضمن شروط محدّدة[95].

إنّ هذه العلاقة بدأت مع توكيل المصارف التجاريّة مهمّة إصدار النقد الى أنّ تطورت مع ظهور المصرف المركزي[96]، بحيث إنّه يستطيع أن يؤثّر على حجم الكتلة النقديّة في سبيل تحقيق سياسة نقديّة تنسجم مع السياسة الاقتصاديّة للدولة، حتى يكاد يجعل العلاقة القائمة بينهما في غاية التعقيد، ليصل معها لحدّ "الاشتباك" في وضع كلٍّ من السياستين. لأجل ذلك، فإنّ العلاقة بين مصرف لبنان والحكومة تجعل من الأوّل مصرف الدولة اللبنانيّة ومستشارها (فرع أول) وتجعله مطلق الصلاحية وصاحب الاختصاص في وضع السياسة النقديّة (فرع ثاني).

الفرع الأول: مصرف لبنان مصرف- المستشار المالي للحكومة اللبنانيّة:

إنّ قانون النقد والتسليف قد خصّص المصرف المركزي بخصائص لم يمنحها أيّ قانون لمؤسَسة عامّة أو حتّى لبعض السلطات العامّة. من جهة، جعله مصرفًا للدولة اللبنانيّة والقطاع العامَ، تودع فيه جميع الأموال العموميّة، عدا عن كونه يقدّم المشورة في الشؤون الماليّة والنقديّة

[95] زكريا الدوري ويسرا السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقديّة، مجموعة اليازوري، الأردن، دون تاريخ، ص37.

[96] هذه النشأة للمصارف المركزيّة كان لها تأثيرها على المناقشات التشريعيّة المتعلقة بقانون النقد والتسليف، حيث كان يوجد اقتراح بتحويل المصرف المركزي الى شركة مساهمة تكون حصّة الدولة فيها 51% على أن تكون المساهمة المتبقيّة عائدة للقطاع الخاص (المصارف).

« Au Liban, on a proposé, dans certains milieux, lors de la discussion de la législation bancaire, de transformer la Banque centrale en une société anonyme mixte à laquelle des banques privées pourrait participer et où l’Etat se réserverait, pour conserver sa prédominance, la majorité 51% des actions »

Ghaleb Mahmassani, op. cit., p. 124.

وأيضاً في هذا الإطار راجع مروان حرب، الشهابية حدود التحديث السياسي في لبنان، سائر المشرق، الطبعة الأولى، 2012، ص 142-143.

والاقتصاديّة (فقرة أولى). ومن جهة أخرى، قد أعطاه دورًا أساسيًّا في إدارة ديون الدولة إن لجهة كونه دائنًا لها أو لجهة إدارة الاكتتاب في سندات الخزينة (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: دوره كمصرف الدولة اللبنانيّة:

إنّ قانون المحاسبة العموميّة[97] قد ألزم جميع هيئات القطاع العام بإيداع أموالها لدى مصرف لبنان، وهذا ما لحظَتْهُ المادة 84 من قانون النقد والتسليف لجهة تحديد القطاع العام. كما نصّت المادة 85 من القانون الأخير على أنّ "المصرف المركزي هو مصرف القطاع العام وبهذه الصفة:

أ- يودع لديه دون سواه أموال القطاع العام.

ب- يدفع المبالغ التي يأمر بصرفها القطاع العام حتى قيمة موجودات هذا الأخير لديه.

ج- يجري تحويل الأموال التي يطلبها منه القطاع العام حتى قيمة موجودات هذا الأخير لديه.

د- يؤمن حراسة القيم التي يسلمه إيّاها القطاع العام وإدارتها عند الاقتضاء وبصورة عامّة يؤدّي لهذا القطاع جميع الخدمات المصرفيّة.

هـ- يمكنه، أخيراً، وفي الحالات المنصوص عليها بالمواد 88 و91 و92 إعطاء قروض للقطاع العام".

[97] نصّت المادة 243 من قانون المحاسبة العموميّة على أنّه "يحظر على الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامّة والأشخاص المعنويين المذكورين في المادة الثانية من هذا القانون فتح حسابات في المصارف الخاصة أو فتح حساب خاص بها في مصرف لبنان". وقد عدّلت المادة 244/محاسبة عموميّة بموجب القانون رقم 87/49 تاريخ 1987/11/21 في المادة 3 منه "خلافاً لأي نصّ آخر ولاسيما أحكام قانون المحاسبة العموميّة ... وأحكام قانون النقد والتسليف ... يمكن للإدارات العامّة ذات الموازنات الملحقة والمؤسسات العامّة والبلديات وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العموميّة فتح حسابات جارية مستقلة في مصرف لبنان"، فأصبحت المادة 244 تنص على أن "يفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة الماليّة حساب خاص باسم كل جهة من الجهات المذكورة في المادة السابقة".
في هذا الصدد، طرح القاضي إيلي معلوف مسألة فتح حساب خاص لدى مصرف لبنان باسم الصندوق البلدي المستقل وعدم جواز ذلك متطرّقاً للطبيعة القانونيّة لهذا الصندوق. إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل معالجة ماليّة للامركزيّة الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقيّة، بيروت، 2006، ص45 وما يليها.

وتجدر الإشارة الى أنّ ودائع القطاع العام لا تنتج فوائد، إلّا بحال الاتفاق بين مصرف لبنان ووزير الماليّة بالنسبة لجميع ودائع الأشخاص العموميين عدا الدولة، وهذا بحسب المادة 86 من قانون النقد والتسليف. وهذا يدلّ على أنّ إيداع الأموال العموميّة لدى مصرف لبنان إنّما يرتبط الى حدّ بعيد بالسيادة مغبّة خضوعها لسلطة القطاع المصرفي الخاص[98]. فوظيفة مصرف الحكومة تعني " قيام المصرف المركزي بالأعمال والأنشطة التي توكلها الحكومة له، وتقديم النصح والمشورة لها في المجالين النقديّ والماليّ وإجراء الدراسات الاقتصاديّة على المستوى الكلّي للحكومة لكي تتخذ القرارات المناسبة "[99].

من جهة أخرى، صحيح أنّه الوديع للأموال العموميّة، وهو من يدفع المبالغ التي يأمره بصرفها القطاع العام وكذلك تحويل أمواله، لكن في مضامين ذلك يبرز التساؤل عن دوره في مكافحة الفساد المالي في الدولة، خصوصًا وإنّ أنظمة دفع وتحويل الأموال قد تطوّر إلى حدّ تتبّع المبلغ النقديّ الوارد الى الحساب المصرفي، وجعْله كلّه تحت رقابته. مبرّر ذلك، القانون رقم 2015/44 تاريخ 2015/11/24 (قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب) الذي أنشأ لدى مصرف لبنان هيئة مستقلة ذات طابع قضائي تتمتّع بالشخصيّة المعنويّة ، سُمّيت " هيئة التحقيق الخاصة "(المادة 6 من القانون المذكور)، التي يرأسها حاكم مصرف لبنان. إضافة الى أنّ المادة الأولى، من القانون أعلاه في البند التاسع، قد حدّدت مصادر الأموال غير المشروعة ومنها الفساد. ما يعني قدرة مصرف لبنان على معرفة أصحاب "الفساد المالي" من خلال المصارف وكل من يخضع لرقابته (المادة 4 والمادة 5 من القانون 2015/44) وإحالتهم أمام هيئة التحقيق الخاصة واتخاذ الإجراءات المنصوص عنها في القانون المذكور.

[98] خاصّة ما شهده عهد فخامة الرئيس فؤاد شهاب، إبّان الإصلاحات التي قام بها خصوصاً عند وضع قانون النقد والتسليف، من معارضة واسعة من قبل القطاع الخاص وبالأخصّ القطاع المصرفي.

[99] علي كنعان، النقود والصيرفة والسياسة النقديّة، جامعة دمشق، الحقوق للمؤلف، دون تاريخ، ص219.

أولاً: شروط منحه القروض للقطاع العام:

أما بالنسبة لمنح القروض للقطاع العام، فالمبدأ عدم جوازه، بحسب المادة 90 من قانون النقد والتسليف، باستثناء "تسهيلات صندوق" المنصوص عليها في المادة 88 من القانون ذاته التي نصّت على أنه "يجاز للمصرف أن يمنح الخزينة، بطلب من وزير الماليّة، تسهيلات صندوق لا يمكن أن تتعدّى قيمتها عشرة بالمئة من متوسط واردات موازنة الدولة العاديّة في السنوات الثلاث الأخيرة المقطوعة حساباتها ولا يمكن أن تتجاوز مدّة هذه التسهيلات الأربعة أشهر". مع العلم أنّ القرض للقطاع العام لا يكون إلّا للدولة دون الهيئات العامّة الأخرى مبدئيًا (بحسب المادة 92 الفقرة الأولى من قانون النقد والتسليف).

أ- **المبدأ في منح القروض:**

إنّ عمليّة تسليف الدولة اللبنانيّة من أموال مصرف لبنان مشروطة بوجود موازنة سنويّة مع قطع حساب[100]، وليس كما هو الحال الذي اعْتُمِدَتْ فيه القاعدة الاثنا عشريّة طوال أكثر من عقد (منذ عام 2005 وحتى 2016) أو حتى إقرار الموازنة خارج موعدها الدستوري، إضافة الى عدم إقرار قطع الحساب الذي يبيّن الواقع الماليّ الفعليّ للدولة. وأيضاً تحديد قيمة السلفة/ تسهيلات صندوق، بحيث يجب أن تكون 10% من متوسط مجمل واردات 3 موازنات مقطوعة الحساب.

هنا يطرح التساؤل عن التسليفات التي منحها مصرف لبنان للدولة، بعد آخر موازنة مقطوعة الحساب، خاصّة وأنّ المادة 89 من قانون النقد والتسليف قد أعطت الحكومة ترخيصًا دائمًا يخوّلها التسليف كلّما تبيّن لوزارة الماليّة وللمصرف المركزي أنّ موجودات الخزينة لديه لا تكفي لمواجهة التزامات الدولة تستعمل لمدّة 4 أشهر، ولا يستعمل هذا الترخيص إلّا مرّة واحدة كل 12 شهراً.

[100] المنصوص عنها في المواد 83 وحتى 87 من الدستور اللبناني.

مع الملاحظة، أنّ المادة 88 من القانون المذكور قد نصّت على "12 شهراً" وليس كل سنة، ما يعني أنّ وقت طلب منح السلفة يجب أن يمرّ عليه مدّة 12 شهراً، فلا يمكن أن تطلبها الحكومة في الأول من آذار ثمّ تطلب سلفة في 28 شباط من السنة اللاحقة.

ب- **منح القروض في الظروف الاستثنائية:**

المبدأ أنّه لا يجوز منح قرض من قبل مصرف لبنان لأيّة هيئة من هيئات القطاع العام، إلّا أنّه في حالة الظروف الاستثنائية قد ترتئي الحكومة الاستقراض فتُعْلِم المصرف المركزي الذي يدرس إمكانية استبدال مساعدته بوسائل أخرى كإصدار قرض داخلي أو عقد قرض خارجي أو إجراء توفيرات في بعض بنود النفقات، ذلك بحسب المادة 91 التي أضافت " فقط في الحالة التي يثبت فيها أنّه لا يوجد أيّ حلّ آخر وإذا ما أصرّت الحكومة مع ذلك على طلبها يمكن المصرف المركزي أن يمنح القرض المطلوب. حينئذ يقترح المصرف على الحكومة، إذا لزم الأمر، التدابير التي من شأنها الحدّ ممّا قد يكون لقرضه من عواقب اقتصاديّة سيئة وخاصة الحدّ من تأثيره على قوّة النقد الشرائية الداخليّة والخارجيّة ".

يفهم من ذلك صعوبة قيام مصرف لبنان بإقراض الحكومة الى حدّ تعذّر ذلك، طالما تتوفّر طرائق بديلة للاستدانة لتمويل عجز الموازنة. على أنّ تعذّر ذلك يستوجب منح القرض بشروط يضعها المصرف المركزي الذي يبقى خاضعاً لسلطته الاستنسابيّة "يمكن المصرف المركزي أن يمنح القرض المطلوب "بحسب الفقرة الثالثة من المادة 91 من قانون النقد والتسليف. وهذا الحال يطبّق على هيئات القطاع العام (غير الدولة) في ظل الظروف الاستثنائيّة وحالات الضرورة القصوى، التي تطلب من مصرف لبنان منحها قرضاً، فيقوم الأخير بدراسة الطلب مع إمكانيّة تأمين جهات مانحة غيره (داخليّة أو خارجيّة)، مع أخذه بعين الاعتبار لوضعيّة الخزينة لِاحتمال كفالة الدولة للقرض. ولا يمكن للمصرف مواجهة منح القرض المطلوب أثبتت دراسته أنّه ليس هنالك أيّ ظرف استثنائيّ أو اعتراض يحولان دون إجراء العمليّة، على أن

يرفع تقريرًا لوزير الماليّة يفصّل فيه القضيّة المعروضة، فإذا وافقت الحكومة على إعطاء كفالة يمكن المصرف منح القرض المطلوب. أمّا في حال رفض المصرف منح القرض فيطلع وزير الماليّة على الأسباب التي حالت دون ذلك، وهذا كلّه سنداً للمادة 92 من قانون النقد والتسليف.

والجدير ذكره هنا، أنّ مصرف لبنان كمصرف الدولة لا يمكن التعامل معه على أساس مصدر تمويل عجز الموازنة. فالمادة 92 أعلاه ذات أهميّة كبيرة في مسألة إقراض القطاع العام، حيث لم تجعل من مصرف لبنان جهة مانحة بشروط شبه مستحيلة، بل أعطته إرادة فوق إرادة الدولة الى حدّ " لجم يدها" في هذا الشأن. كما أنّ المادة 91 من القانون أعلاه أعطته صلاحية إرشاد هيئات القطاع العام في البحث بموازناتها لجهة إلغاء نفقات أو إجراء توفيرات فيها أو حتى فرض ضرائب جديدة. وهذا إن دلّ على شيء، فإنّما يدلّ على الاستقلاليّة الفاصلة بين مصرف لبنان وجميع هيئات القطاع التي ترزح تحت رقابته الماليّة – النقديّة (وإن كانت غير مباشرة).

إنّ القرض الذي يمنحه مصرف لبنان، كما تمّ ذكره، ينتج فوائد بحسب المادة 93 من قانون النقد والتسليف، بعكس ودائع الدولة وودائع الهيئات العامة الأخرى التي قد تنتج الفوائد بالاتفاق مع وزير المالية على ما جاء في المادة 86 من القانون المذكور. فيتبيّن أنّ مصرف لبنان اختلفت طبيعته القانونيّة من سلطة عامّة الى اعتباره تاجراً في تعامله القطاع العام. فالمادة 93 أعلاه نصّت على "إنّ القروض الممنوحة بموجب المواد 88 و91 و92 تنتج فوائد لصالح المصرف. يحدّد معدل الفائدة بالنسبة لأوضاع السوق. ولا يمكن أن يكون معدل الفائدة على تسهيلات الصندوق، المشار إليها بالمادة 88 من قانون النقد والتسليف، أقل من معدل الحسم المعمول به لدى المصرف مخفّضاً واحدًا. أمّا معدل الفائدة على القروض المشار إليها بالمادتين 91 و92 فلا يمكن أن يقل عن معدل الحسم المعمول به لدى المصرف مضافًا إليه واحدًا". كما يتبيّن أنّ معدلات الفوائد هنا أكثر من معدلات السوق المعمول بها لدى مصرف لبنان، الأمر

الذي يدفع بهيئات القطاع العام لإيجاد جهات مانحة أخرى، كما يشكّل ضغطًا عليها لتنظيم حساباتها المالية وموازناتها، خلافاً لما يحصل في الواقع طوال أكثر من عشر سنوات.

كما أنّ مدّة القرض كحدّ أقصى يجب أن تكون لعشر سنوات (المادة 94 من قانون النقد والتسليف)، وتعيَّن هذه المدّة مع تحديد الفائدة وشروط القرض بعقد يوقّع بين الطرفين مع إحالته الى مجلس النواب مع كامل ملف دراسات وتقارير الإدارة والمصرف (المادة 95 من قانون النقد والتسليف)[101]. وهنا يطرح التساؤل حول دور مصرف لبنان في إقراض مؤسسة كهرباء لبنان، هل اِكتفى بإعلام الحكومة بوقف تسليفها من الخزينة العامّة نتيجة العجز التراكمي البالغ أكثر من 40 مليار دولار أميركي على مدى سنوات عديدة، أم أنّ هذه السلفات كانت تُمنح بطريقة أو بأخرى من قبل المصرف المركزي الذي لعب دورًا هامًّا في تمويل عجز الموازنة العامّة. الأمر الذي يشكّل مخالفة لقانون النقد والتسليف الذي منح مصرف لبنان حقّ اقتراح التدابير التي ترمي الى زيادة النمو الاقتصادي (المادة 72 من قانون النقد والتسليف). وليس هذا وحسب، إنّما له حقّ قرع الجرس واتخاذ الإجراءات التي من شأنها أن تحدّ من استنزاف ميزانيته والخزينة العامّة. وبالتالي، فإنّه كان ينبغي عليه التنبه أو "الضرب على الطاولة " في مسألة الهدر "الفاضح" في قطاع الكهرباء، وغيره، الذي استنزف احتياطي مصرف لبنان، لكنْ يتضح أنّه "هادن" الطبقة السياسيّة، وهذا بحدّ ذاته فساد.

ثانياً: دوره في تمويل الحكومة من الحساب الخاص:

إذا كان مصرف لبنان يتلقى تمويلًا من الدولة بحسب المادة 113 من قانون النقد والتسليف من الربح الصافي المُكوّن من فائض الواردات على النفقات العامّة والأعباء والاستهلاكات

[101] ككفالة الدولة لقرض عقدته مؤسسة كهرباء لبنان مع مصرف لبنان بقيمة 70 مليون دولار أميركي، بموجب القانون رقم 100 تاريخ 1991/11/6، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 46، تاريخ 1991/11/14، ص1.

وسائر المؤونات، والذي يقيّد في حساب مصرف لبنان يدعى "الاحتياطي العام" ويدفع 50% للخزينة[102]؛ فإنّ المادة 115 من القانون المذكور نصّت على أن "يفتح باسم الخزينة حساب خاص تقيّد فيه: أ- الفروق بين ما يوازي موجودات المصرف من ذهب وعملات أجنبية بالسعر القانوني وبين السعر الفعلي لشراء أو بيع هذه الموجودات . ب- الأرباح أو الخسائر الناتجة، في موجودات المصرف من ذهب وعملات أجنبيّة، عن تعديل سعر الليرة القانوني أو سعر إحدى العملات الأجنبيّة. ج- المبالغ الملحوظة بالمادتين 55 و64". أمّا المادة 116 من القانون نفسه فقد نصّت على "إنّ الرصيد المدين للحساب الخاص المشار إليه بالمادة السابقة لا يستحق الأداء ولا ينتج فوائد ما دامت قيمته لا تتجاوز 25% مما يوازي موجودات المصرف من ذهب وعملات أجنبيّة بالسعر القانوني. تغطي الدولة المبالغ التي لا تتجاوز حدّ ال25% هذا، إمّا نقدًا أو ضمن شروط تحدّد بالاتفاق مع المصرف بسندات خزينة تنتج فوائد. وإذا أصبح الحساب الخاص دائنًا، فإنّه يستعمل لإستهلاك مسبق لسندات الخزينة المصدرة بموجب المرسوم 581 تاريخ 8 كانون الأول سنة 1949، المعدل بالمرسوم رقم 3453 تاريخ 21 تشرين الثاني 1950، ولاستهلاك سندات الخزينة التي تكون قد أُصدرت بموجب الفقرة السابقة من هذه المادة. وفيما إذا أصبح رصيد هذا الحساب الخاص دائنًا بعد الاستهلاكات المشار إليها بالفقرة السابقة، يجب أن يحفظ إلزاميًّا ما يوازي عشرين بالمئة منه لدى المصرف كوديعة خزينة وتحوَّلُ الى حساب الخزينة الثمانون بالمئة المتبقية ".

---

[102] وتابعت المادة 113 من قانون النقد والتسليف ،في كيفية توزيع الربح الصافي، على أنه عندما يبلغ الاحتياطي العام نصف رأسمال المصرف يوزّع الربح الصافي بنسبة 20 بالمئة للاحتياطي العام و80 بالمئة للخزينة وإذا كانت النتيجة في سنة من السنين عجزًا، تغطى الخسارة من الاحتياطي العامّ، وعند عدم وجود هذا الاحتياط أو عدم كفايته، تغطى الخسارة بدفعة موازية من الخزينة. وإذا أصبح رصيد حساب الاحتياط العام من جرّاء اقتطاع مبلغ من الخزينة، أقل من نصف الرأسمال يجري توزيع الربح الصافي مجدداً بنسبة 50% لهذا الحساب و50% للخزينة الى أن يبلغ الحساب مجدداً نصف الرأسمال.

أ- **تحويل فروقات القطع لحساب الخزينة:**

يتضح من المادتين 115 و116 أعلاه أنّ الخزينة تموّل من التحويل الناتج عن الفرق بين السعر القانوني والسعر الفعلي لشراء أو بيع موجودات مصرف لبنان من ذهب وعملات أجنبيّة. ويطرح التساؤل حيال إمكانيّة ذلك بعد صدور القانون رقم 86/42 تاريخ 1986/9/24، الذي نصّ على أنّه "يمنع منعًا مطلقًا التصرّف بالموجودات الذهبيّة لدى مصرف لبنان أو لحسابه مهما كانت طبيعة هذا التصرّف وماهيته سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلّا بنص تشريعي يصدر عن مجلس النواب "، خصوصاً وأنّ الفروقات التي دوّنت بعد صدور هذا القانون تعتبر أرباحاً وخسائر وهميّة أو حتى قبل صدوره، إذا تمّ التدوين والتحويل بناءً على تخمين وليس على عمليات البيع والشراء الفعليّة.

ب- **النزاع الذي نشأ بين حاكم مصرف لبنان ووزارة المالية عام 1985[103]:**

إنّ مسألة تحويل الأموال الناتجة عن فروقات القطع الى الخزينة، من خلال تخمين الموجودات، أثارت نزاعًا حادًّا عام 1985 بين حاكم مصرف لبنان الدكتور إدمون نعيم ووزير الماليّة (رئيس الجمهوريّة السابق) كميل شمعون، فاعتبر الأوّل ذلك (بموجب كتابه رقم 1/91 تاريخ 1985/3/25) أنّه "يشكل بدعة ماليّة إضافة الى أنه حتى تاريخه لم يصدر أي نصّ تشريعي يحدّد السعر القانوني للعملة، كما أنّ الفروقات لا تحتسب إلا عند البيع الفعلي أو الشراء الفعلي للموجودات، فضلًا عن أنّ المنطق لا يسلم بأن تعتبر أرباحًا محقّقة تلك التي تظهرها الكتابات على أثر تدني قيمة الليرة اللبنانية لأن ذلك سيؤدي الى تحويل القسم الأكبر من الموجودات الثمينة والأجنبية أرباحاً تدخلها الدولة في حسابها الدائن والمفتوح لدى مصرف لبنان تحت الرقم 36".

[103] يراجع في هذا الشأن عبد الأمير سلوم، السياسات الماليّة والنقديّة والمصرفيّة في لبنان، الطبعة الأولى، أيلول 1991، أصدقاء الحرف، بيروت، ص99 وما يليها، الذي أورد في القسم الرابع من هذا الكتاب رأي هيئة التشريع والاستشارات والمراسلات بين وزارة الماليّة ومصرف لبنان.

وكان جواب وزير المالية على ذلك في كتابه رقم 403/ص1 تاريخ 1985/4/9: إنّ المادة 115 تعني أنّ معرفة قيمة ما يوازي موجودات المصرف لا تستدعي بيعها بل التقييم المستمر لها، فالسعر الفعلي أو بيع هذه الموجودات المعتمد لمعرفة قيمة الفروق هو ما يوازي السعر الفعلي للشراء أو البيع. ثمّ أجاب الحاكم في كتابه رقم 1/133 تاريخ 1985/4/13 بـ "أنّ اللبس في تفسير قانون النقد والتسليف الذي يؤدي الى اعتبار الفروقات الناجمة عن تدني قيمة الليرة اللبنانية أرباحًا سيتسبب بكارثة ماليّة إذا لم يستدرك ويُعَدْ الى النصّ المعنى الذي يتحمّله. فالدولة مع استمرار تدني الليرة ستجني من هذه الخسارة أرباحاً قد تزيد عن عشرة مليارات في السنة القادمة الأمر الذي سيفلش التضخم ويدفع بالمصرف الى الهاوية ".

وأضاف بأنّ "المادة 115 صريحة وهي تقضي بفتح حساب خاص باسم الخزينة تقيّد فيه الفروق بين ما يوازي موجودات المصرف من ذهب وعملات أجنبيّة بالسعر القانوني وبين السعر الفعلي لشراء أو بيع هذه الموجودات. إذًا، الفروق لا تتحقق إلا إذا توافر ربح فعلي من شراء أو بيع هذه الموجودات لا ما يوازي السعر الفعلي. كما اعتبر أنّ القانون يحرّم توزيع أرباح كتابية في الشركات التجارية ويعتبرها أرباحًا وهمية ويعاقب على توزيعها (المادة 103 من قانون تجارة)، والمادة 13 من قانون النقد والتسليف تلزم مصرف لبنان بإجراء وتنظيم حساباته وفقًا للقواعد التجاريّة والمصرفيّة " معلّلًا ذلك بأنّ المنطق والمصلحة العامّة يأبيان أن تعتبر أرباحًا محقّقة تلك التي تظهرها الكتابات على أثر تدني قيمة الليرة اللبنانيّة.

نتيجة لذلك، جاء جواب هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في مطالعتها لوزارة المالية رقم 85/1/146 85/881 تاريخ 1985/10/9 بأنّ " الفقرة الأخيرة من المادة 116 كما عُدّلت بالمادة الرابعة من القانون المنشور بالمرسوم رقم 6105 هي نص نافذ حاليًّا (في ذاك الوقت) وتقضي بوجوب تحويل ثمانين بالماية من رصيد الحساب الخاص الدائن الى الخزينة، بعد حسم الاستهلاكات الواجبة ". وأكّدت هيئة التشريع والاستشارات أنّ "غاية

المشترع من وضع المادتين 115 و116 والحساب الخاص باسم الخزينة واعتقادًا منه، بعد أن تأمّنت التغطية، أنّه يمكن الاستفادة من الرصيد الدائن واستثماره في مشاريع اقتصادية عوضًا عن إبقائه وديعة خزينة مجمّدة جاء القانون المنشور بالمرسوم رقم 6105 ونصّ في مادته الرابعة على أن يحوّل ثمانون بالماية من رصيد الدائن الى الخزينة وتبقى العشرون بالماية المتبقية وديعة خزينة". وخلصت الى أنَّ التحويل الذي نظر إليه المشترع من منظار الرخاء الاقتصادي هادفًا من ورائه إلى زيادة في تحقيق الرخاء والنموّ، أصبح في ظل الحالة الاقتصادية التي يتردى بها لبنان حالياً يؤدي الى مزيد من تدهور الوضع الاقتصاديّ والتضخّم الماليّ فضلًا عن أنّه يشكّل نكسة لمدّخري جهاد العمر ضمانًا للشيخوخة، وأصبح ما ادخروه من مال لا قيمة له، كما يشكّل ظلامة كبيرة تلحق بأصحاب الدخل المحدود الذي لا يزداد بنسبة تدني قيمة الليرة فضلًا عن نزاعات الأجور بين العمال وأرباب العمل".

في هذا الإطار ، يتبادر الى الذهن الحالة الراهنة التي تعصف بلبنان والواقع الماليّ والنقديّ، وعدم اتّضاح حقيقة الفجوات المالية الضخمة سواء في الخزينة العامة أم لدى مصرف لبنان؛ وبالتالي وضع طرائق تطبيق المادتين 115 و116 من قانون النقد والتسليف خصوصاً وإنّ الذهب الذي تملكه الدولة اللبنانيّة مجمّد.

ثالثاً: مصرف لبنان مستشار الحكومة المالي:

فضلاً عن كون مصرف لبنان مصرفًا للقطاع العام، يعتبر أهم مستشار ووكيل ماليّ للدولة اللبنانيّة. فهو يتعاون مع الحكومة، ويقدّم لها كل مشورة تتعلق بالسّياسة الماليّة الاقتصاديّة بغية تأمين الانسجام الأوفر بين مهمته وأهداف الحكومة، وفق ما نصّت عليه المادة 72 من قانون النقد والتسليف، وبالتالي فهو يقوم بتنبيه الحكومة الى المخاطر الحالكة أو العوائق التي تواجه

القطاع النقدي من خلال التقارير السنويّة، بحسب المادة 117 من قانون النقد والتسليف التي نصّت على أن "يقدّم حاكم المصرف لوزير الماليّة قبل 30 حزيران من كل سنة الميزانية وحساب الأرباح والخسائر عن السنة المنتهية وتقريرًا عن عمليّات المصرف خلالها..." وهذا ليس من شأنه تنبيه المسؤولين فقط، إنّما تنبيه الرأي العام، انطلاقًا من هذه الطبيعة التي يتمتع بها مصرف لبنان[104].

أ- على الصعيد الداخلي:

إنّ تعاون المصرف المركزي هنا يأتي تأميناً للانسجام بين مهمته العامّة وأهداف الحكومة، سنداً للمادة 71 من قانون النقد والتسليف التي نصّت على أن "يتعاون المصرف المركزيّ مع الحكومة ويقدّم لها كل مشورة تتعلّق بالسّياسة الماليّة والاقتصاديّة بغية تأمين الانسجام بين مهمتّه وأهداف الحكومة "، والمادة 72 من القانون نفسه التي نصّت على أنّ "للمصرف أن يقترح على الحكومة التدابير التي يرى أنّ من شأنها التأثير المفيد على ميزان المدفوعات وحركة الأسعار والماليّة العامّة وعلى النمو الاقتصادي بصورة عامّة. يُطلع المصرف الحكومة على الأمور التي يعتبرها مضرّة بالاقتصاد وبالنقد". كما أضافت المادة الأخيرة بأنّ الحكومة تستشير المصرف في القضايا المتعلقة بالنقد وتدعو حاكم المصرف للاشتراك في مذاكرتها حول هذه القضايا. فهذا الإطار يدخل ضمن السياسة المالية للحكومة التي لا تكون سليمة ما لم تكن البيانات الوزاريّة على قدر دولة القانون وليست شعارات فضفاضة وإجراءات شكلية تحت مسمّى "تطبيق الدستور" أو حتى أخذ القرارات بطريقة غير محسوبة النتائج، من دون الاستناد الى رأي مصرف لبنان في الشأن المالي وانعكاساتها على الصعيد النقدي[105].

---

[104] «les AAI et les API rédigent chaque année un rapport d'activité. Ce dernier a avant tout pour fonction d'alerter l'opinion publique sur certains problèmes rencontres dans leur activité quotidienne ». « **Quelle forme de contrôle assurent les AAI et API sur l'administration ?** » op. cit.

[105] وهنا يتبادر الى الذهن إقرار سلسلة الرتب والرواتب عام 2014 بقول الحاكم رياض سلامة "إنّه متخوّف من أن تقرّ الحكومة الإنفاق المحكومة به، وأن تعجز في المقابل عن تأمين المداخيل. فما نبحث عنه هو

وأيضاً في مجال وضع الخطط الاقتصاديّة والماليّة، لابدّ للحكومة من أخذ رأي مصرف لبنان والتعاون معه للوصول الى مبتغاها. فـ"خطة التعافي الماليّ الخاصة بالحكومة اللبنانيّة "[106] التي طغى عليها الطابع الماليّ- النقديّ أكثر منه الاقتصاديّ[107]، لم تستشر مصرف لبنان ولم تستدعِ الحاكم الى اجتماعاتها، الأمر الذي يشكل مخالفة لقانون النقد والتسليف المادة 72 منه "... تستشير الحكومة المصارف في القضايا المتعلقة بالنقد وتدعو الحاكم للاشتراك في مذاكراتها حول هذه القضايا".

ب- **على الصعيد الدولي:**

تكمن أهميّة مصرف لبنان على الصعيد الداخلي في تقديم الاستشارات للحكومة وعلى الصعيد الخارجي في تأمين علاقاتها مع المؤسسات المالية الدولية، وفق ما جاء في المادة 72 من قانون النقد والتسليف في الفقرة الثانية "ويؤمن علاقات الحكومة بالمؤسسات المالية الدولية". ففي هذا المجال، لا يمكن النظر الى مصرف لبنان كطرفٍ والدولة اللبنانية كطرفٍ آخر، بل التمهيد للعلاقة مع المؤسسات الدولية يكون عبر المصرف المركزي.

ولا يغيب هنا، المفاوضات الحاصلة بين الحكومة اللبنانيّة وصندوق النقد الدولي، حيث يغيب مصرف لبنان عن هذه المفاوضات وكأنّه في وادٍ والحكومة في وادٍ آخر، فضلًا عن عدم وجود تعاون بينه وبين الحكومة.

المشكلة في لبنان تكمن في "الكيديّة" بالتعاطي بين مؤسسات الدولة، وليس التكامل في الأدوار وفق ما جاءت به القوانين. والحقيقة أنّ قانون النقد والتسليف[108] لم يجعل من مصرف لبنان

الحرص على أن لا يؤدي إقرار السلسلة الى رفع العجز المالي، الذي بدوره يؤدي الى ارتفاع الفوائد والى إدخال البلد في ركود اقتصادي. كذلك نسعى الى تحاشي فرض ضرائب إضافية، في ظل التباطؤ الاقتصادي الذي نشهده، والذي من شأنه إضعاف قدرة لبنان التنافسيّة". **"من الذاكرة: هذا ما قاله سلامة عام 2014"**، 2018/12/30، www.bankingfiles.com.

[106] نقلاً عن موقع وزارة المالية www.finance.gov.lb

[107] راجع في هذا الصدد جريدة الأخبار، "خطة إنقاذية دون زراعة وصناعة: الحكومة تصرّ على اقتصاد الريع!"، العدد 4023، الثلاثاء 7 نيسان 2020، ص 2-3.

[108] إن لم نقل إنّ الفلسفة الشهابية التي وضعت أسس دولة القانون منذ العام 1959 وحتى 1964 عبر التشريعات إبّان تلك الحقبة، تحمل في طيّاتها الذهنية الحقيقيّة في وضع حَجَر الأساس لبناء الدولة.

مؤسّسة مستقلّة بعيدة عن الحكومة، بل جعله الرافع الأساسيّ والمكمّل لدور الدولة على الصعيد النقديّ – الماليّ والاقتصاديّ. خصوصًا وإنّ لبنان منذ حقبات طويلة كان يتغنّى بالقطاع المصرفي الذي شكّل "العمود الفقري" للاقتصاد اللبنانيّ ولدول الشرق الأوسط.

الفقرة الثانية: دوره في إدارة الدين العام:

الدين العام يشكّل عنصرًا هامًّا في الاقتصاد القوميّ، خصوصًا وإنّ حجمه يؤثر في مجالات عديدة، منها الماليّ المتمثّل بخدمة الدين، ومنها الاستثماريّ المتمثل بالاقتراض الحكومي الذي يجذب استثمار القطاع الخاص الذي ينعكس بدوره على النمو الاقتصادي. ويُعدّ الدين العام المحليّ أحد أدوات السّياسة الماليّة، إنه وثيق الصلة بسياسة الإنفاق العامّ والسياسة الضريبيّة في الدولة. ويرجع ذلك لاعتبار مستوى الدين العامّ ينتج عن تقدير الضرائب والنفقات العامّة، فإذا زاد حجم النفقات العامة عن إيرادات الضرائب يظهر العجز في الموازنة، وهو ما يعتبر من العوامل المبرّرة لعقد الدين العامّ[109].

أولاً: لجهة كونه وكيل الحكومة في ما يتعلق بالدين العام:

إنّ المادة 96 من قانون النقد والتسليف نصّت على أنه "يمكن المصرف المركزي أن يفرض في تحقيق القروض المشار إليها بالمواد 88 (تسهيلات صندوق) و91 (إقراض الدولة) و92 (إقراض هيئات القطاع العام غير الدولة) إصدار المستقرِض وتسليمَهُ المصرفَ سنداتٍ ماليّةً قابلةً للتداول ويمكن بيعها من الجمهور". الأمر الذي يدل على تكريس البنك المركزي لكونه "الوكيل المالي" للدولة، خصوصًا لصعوبة أن يكون دائنًا لها (للأسباب التي ذكرت سابقًا) نظراً

[109] ماجدة شلبى، المالية العامة قضايا معاصرة ورؤية جديدة في ظل التحول في دور الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص129.

للمخاطر الائتمانيّة على الصعيد النقدي. "فالبنوك المركزيّة مضطرّة في هذه الحالة الى خفض الائتمان المقدم الى القطاع الخاص، لمواجهة الطلب على الائتمان من جانب الحكومة لسدّ عجز الموازنة العامة للدولة"[110].

هنا يصبح الحديث كما لو أنّ الاستثمار في سندات الخزينة لتمويل العجز أصبح "ضريبة"، بمعنى أنّ الدولة عاجزة أصلًا عن سداد ديونها، فيظهر أن القطاع المصرفيّ في لبنان يقدّم للدولة "قرضًا إجباريًّا". "فللقرض الإجباريّ سمات القرض والضريبة في آنٍ واحد، وهو قد يكون ظاهرًا أو قرضًا إجباريًّا مستترًا. فالأول تُخْطِرُ فيه الدولة المقرضين بأنها ستستولي على الأموال، وأن كل شخص ملزم بدفع حصته نظير سندات حكوميّة بمزايا محدّدة. أمّا القرض الإجباري المستتر فهو ذلك القرض الذي لا تظهر فيه ظاهرة الإكراه واضحة، كما هو الحال عندما تقوم الدولة بسداد ديونها بسندات حكومية أو حالة إعادة جدولة الديون، فالدائن يحصل على سندات جديدة بشروط جديدة"[111]. وهذا الحال ينطبق عندما يصدر مصرف لبنان قرارًا يتضمّن إلزام المصارف بالتوظيف في سندات الخزينة[112].

ثانياً: مصرف لبنان الوسيط بين الدائنين والدولة:

يلعب مصرف لبنان دور العميل المالي للدولة أو للقطاع العام من خلال ترويجه للقروض ودفع فوائدها وإيفاء أقساطها المستحقة من المؤونات التي تودع لديه، تطبيقًا للمادة 97 من قانون النقد

[110] ماجدة شلبى، المالية العامة واقتصاديات الرفاهية ودور الدولة في تحقيق الكفاءة التخصّصية للموارد، جامعة بنها، القاهرة، 2012، ص332-333 في إشارتها الى
William R Barnes & Christopher W. Hoene, “Fiscal future: Toward system of public finance for the 21st century”. Government finance Review, Chicago: Jun 2001, vol.17, iss.3, p.21-55.

[111] حامد عبد المجيد دراز ومحمد عمر أبو دوح، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص43.

[112] كما هو الحال في المادة 2 من التعميم الأساسي للمصارف رقم 86 الصادر عن حاكم مصرف لبنان في 2001/9/20، حيث نصّت "1- على المصارف العاملة في لبنان الاكتتاب بسندات خزينة تصدرها الجمهورية اللبنانية بالليرة اللبنانية أو بالعملات الأجنبية في الأسواق العالمية (يوروبوند) أو بشهادات ايداع يصدرها مصرف لبنان بدون فائدة ...".

والتسليف التي نصت على أنّ "المصرف هو أيضاً العميل المالي للقطاع العامّ، وبهذه الصفة: أ- يساعد مجانًّا على ترويج قروض القطاع العامّ الداخليّة والخارجيّة. ب- يقوم، من دون نفقة أو عمولة، بدفع فوائد القروض المذكورة وإيفاء أقساطها المستحقّة من المؤونات التي تكون قد أودعت لديه قبل الاستحقاق بعشرة أيام على الأقل. ج- يشترك في المفاوضات الرامية الى عقد اتفاقات دفع مقاصة. د- يُكلّف دون سواه بمسك الحسابات المتعلقة بهذه الاتفاقيّات، وبإمكانه أن يتعاقد على الترتيبات الضرورية لهذه الغاية. إن عمل المصرف المركزي في الاتفاقات المذكورة أعلاه يجري لحساب الدولة التي تستفيد من جميع الأرباح وتتحمل جميع المخاطر والمصاريف والعمولات والفوائد والأعباء أيًّا كانت".

يلاحظ في هذا الشأن، أنّ دَوْر مصرف لبنان في عمليّة إدارة الدين العامّ للدولة وإقراضها (داخليًّا وخارجيًّا) يتمّ من خلال إدارته لعمليّات بيع السندات الماليّة وتمديد آجالها أو إيفائها، ولا تدخل في هذا الشأن السياسة النقديّة[113]. فالتنسيق في مجال "استراتيجية" الدين العام قام على السياستين المالية والنقدية (أي الحكومة/وزارة المالية ومصرف لبنان). فالأولى تهتمّ بتحديد قدرة الدولة على تحمل أعباء الدين في المستقبل (وهذا يرجع الى الموازنة العامة وأهداف الدين)، والثانية تسهم في تحقيق أهداف الدين لجهة الترويج وتحقيق آليّات إصدار السندات وأنواعها وعمليات بيعها لتوفير احتياجات الخزينة العامة أو من حيث الفائدة المناسبة التي تحول

[113] راجع في هذا الصدد التقارير الصادرة عن مصرف لبنان، المتضمنة عمليات بيع السندات المالية ومبادلتها :...

- التقرير السنوي لعام 2018، الجريدة الرسمية، عدد31، 2019/6/20، ص2073-2088.
- التقرير السنوي لعام 2017، الجريدة الرسمية، عدد29، 2018/6/28، ص3750-3763.
- التقرير السنوي لعام 2016، الجريدة الرسمية، عدد29، 2017/6/29، ص2335-2347.
- التقرير السنوي لعام 2015، الجريدة الرسمية، عدد 36، 2016/7/14، ص2441-2448.
- التقري السنوي بين عام 2006 و2014، الجريدة الرسمية، عدد4، 2016/1/28،ص206-223.

دون الزيادة الكبيرة في أعباء خدمة الدين[114].

الفرع الثاني: دور مصرف لبنان في السياسة النقدية:

إذا كانت السّياسة الماليّة تعمل ضمن إطار التوازن بين النفقات والواردات ووضع استراتيجيّات مستقبليّة لهذا الغرض، فإنّ استقلاليّة المصرف المركزيّ وامتيازه بإصدار النقد، جعلته مختصًّا وصاحب الصلاحيّة في وضع السّياسة النقديّة التي تحتل مركز الثقل في السياسة الاقتصاديّة من خلال إحداث التوازن والاستقرار النقديّ في سبيل تحقيق نمو اقتصاديّ واجتماعيّ دائم. فيصبح من الضروريّ معرفة مفهوم السّياسة النقديّة (فقرة أولى) ثمّ مقاربة الأزمة الحاليّة في لبنان ودور مصرف لبنان فيها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم السياسة النقديّة:

تعرّف السياسة النقديّة بأنّها مجموعة الإجراءات والتدابير التي يقوم بها المصرف المركزيّ مستخدماً الأدوات النقديّة (عرض النقد وسعر الفائدة وأدوات الائتمان وسعر الصرف)، وذلك بهدف تحقيق الاستقرار والتوازن النقديّ، واستقرار المستوى العامّ للأسعار ومن ثم زيادة معدّلات النمو الاقتصاديّ[115]. أمّا الهندسة الماليّة فتعني "مجموعة من النظريّات التي تعتمد على تطبيق نماذج ماليّة، والتي تساهم في متابعة الوضع الماليّ للمؤسّسة المعنيّة أو الشركة المعنيّة، أو الشركة في السّوق الماليّ، وتقديم كافة الاقتراحات والوسائل التي تساهم في

---

[114] بالمعنى ذاته ماجدة شلبى، مرجع سابق، ص 167 وما يليها.
[115] علي كنعان، مرجع سابق، ص373.

المحافظة على استقرارها الماليّ وضمان تطوّرها بشكل مستمر، وتعتمد الهندسة الماليّة على فكرة الابتكار الماليّ"[116].

لقد نصّت المادة 33 من قانون النقد والتسليف (المتعلقة بصلاحيّات المجلس المركزي) على "إنّ المجلس ضمن نطاق الصلاحيات المعطاة للمصرف بمقتضى هذا القانون، يتمتع خاصة بالصلاحيات التالية، من دون أن يكون لهذا التعداد طابع حصريّ: 1- يحدّد سياسة المصرف النقديّة والتسليفيّة..."، والمادة 70 من القانون نفسه التي حدّدت مهمة مصرف لبنان العامّة ومهماته بشكل خاص منها المحافظة على سلامة النقد اللبنانيّ وعلى الاستقرار الاقتصاديّ. وأيضاً المادة 76 من القانون ذاته "يخوّل المصرف المركزيّ، إبقاءً على الانسجام بين السيولة المصرفيّة وحجم التسليف وبين مهمّته العامّة المنصوص عليها بالمادة 70، صلاحيّة اتخاذ جميع التدابير التي يراها ملائمة وخاصة التدابير التالية التي يمكنه اتخاذها منفردة أو مجتمعة أو مع التدابير المنصوص عليها في الباب الثالث من هذا القانون...".

يتبيّن من الأحكام المار ذكرها أنّ اختصاص مصرف لبنان الأساسي وضع السّياسة النقديّة من خلال الأدوات الماليّة التي من شأنها أن تؤثّر على النموّ الاقتصاديّ، خصوصًا وإنّها تتكامل مع سياسة الحكومة العامّة في هذا الإطار، فلا يمكن إغفال الشقّ المتعلق بالخزينة العامّة من خلال السّياسة الماليّة العامّة للحكومة ، فالمادة 117 من قانون النقد والتسليف نصّت على أن "يقدّم حاكم المصرف لوزير المالية قبل 30 حزيران من كل سنة الميزانية وحساب الأرباح والخسائر على السنة المنتهية وتقريرًا عن عمليات المصرف خلالها ...".

ما يعني أنّ وزير المالية يكون على علم بالوضع النقديّ ووضعيّة مصرف لبنان الماليّة، التي من شأنها أن تؤثر على عمليّة إعداد وضع سياسة ماليّة تواكبها السياسة النقديّة، خصوصًا وأنّه "يقدم مشروع الموازنة الى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعًا بتقرير يحلّل فيه

---

[116] باسكال ضاهر، مرجع سابق، ص46.

الاعتمادات المطلوبة والفروقات الهامّة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية" (المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية) إضافة الى تقديمه تقريرًا مفصّلًا عن الحالة الاقتصاديّة والماليّة في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة قبل الأوّل من تشرين الثاني (المادة18 من قانون المحاسبة العمومية).

في المقلب الآخر، إنّ السياسة النقدية تطال الصعيد الوطنيّ، أي تتوسّل المصلحة العامّة فإنّ المادة 99 من قانون النقد والتسليف اعتبرت أن المصرف المركزيّ غير مجبر على منح قروض للمصارف إلّا بقدر ما تكون هذه المساعدات تخدم المصلحة العامّة، والمادة 104 من القانون ذاته نصّت على أنّ "للمصرف المركزيّ أيضًا أن يعيّن الحدّ الأقصى لمساعدته لكلّ مصرف أيًّا يكن شكلها وخصوصًا بالنسبة لأهميّة هذا المصرف وحسن تسيير أعماله".
يلاحظ هنا، أن مصرف لبنان لجهة كونه "مصرف المصارف" لا يقدّم المساعدة لأيّ مصرف ما لم تصبّ في إطار المصلحة العامّة، وهذا يعني عدم صلاحيّته للتدخل في العمليّات بين المصارف وعملائها، إضافة الى الهندسة المالية التي تجريها المصارف لجذب الودائع.

<u>الفقرة الثانية: قراءة في أزمة لبنان النقدية من الوجهة القانونيّة:</u>

لعلّ سياسة تثبيت سعر الصرف قبل عشرين عامًا التي ارتآها حاكم مصرف والحكومات – خصوصًا وأنّ النظام الاقتصاديّ حرّ (الفقرة و من مقدّمة الدستور) – استندت الى المادة 75 من قانون النقد والتسليف (ثبات القطع) التي تجيز له التدخل في السوق بالاتفاق مع وزير الماليّة شاريًا وبائعًا للذهب أو العملات الأجنبيّة، في ظلّ اقتصاد موجّه يعتمد على الريع وموازنات عامّة عاجزة. ما يعني، خصوصًا في مراحل الأزمات السّياسيّة، الحاجة الى تدخّل المصرف المركزي في سوق القطع بشكل أكبر للحفاظ على تثبيت سعر الصرف. وهنا يطرح التساؤل

حيال هذا التدخل إذا كان من الاحتياطي، فكيف يمكن ذلك (طالما أنّ هذا الاحتياطي مكوّن من:- 50% من فائض الواردات على النفقات العامة والأعباء والاستهلاكات وسائر المؤونات (المادة 113 من قانون النقد والتسليف).- الأرباح الناتجة عن العمليات المصرفية التي يجريها ضمن مفهوم اعتباره تاجرًا (المادة 13 من قانون النقد والتسليف) في ظل مالية عامة "مترهلة" وتشريعات تجيز الاقتراض بالعملات الأجنبية ألا يعني ذلك استعمال الودائع المصرفيّة بهدف تثبيت سعر الصّرف إضافة الى تمويل عجز الموازنة ؟

في سياق متصل، أجرى مصرف لبنان هندسات مالية عام 2016 كان الهدف منها جلب ودائع بالعملات الأجنبية تعزيزًا لموجوداته بعد أن كان قد أجرى عمليات مبادلة بين سندات اليوروبوند الصادرة عن وزارة المالية وسندات الخزينة الموجودة في محفظته[117]. إضافة الى هندسات ماليّة لبعض المصارف اللبنانية[118] خصوصًا وإنّ بعضها امتدّت فروعها الى خارج لبنان في دول تحكمها الأزمات[119]، تطبيقاً للمادة 104 من قانون النقد والتسليف، فيطرح التساؤل حيال توفر المصلحة العامة[120] في ظل إنفاق حكوميّ "أعمى" غير مدروس وغير محسوب النتائج[121]، ما جعل السّياسة النقديّة والهندسات الماليّة موضوعة (وإن بطريقة غير مباشرة) "خدمة" لحساب الدولة.

---

[117] راجع آلية تطبيق الهندسة المالية في دراسة النائب الأول لحاكم مصرف لبنان رائد شرف الدين، **"هندسة مصرف لبنان المالية رافعة اقتصادية ونقدية وهندسية"** تاريخ 2017/4/4، نقلا عن موقع مصرف لبنان (bdl.gov.lb)ص6 وما يليها.

[118] راجع في هذا الصدد باسكال ضاهر، مرجع سابق، ص55 وما يليها، الذي أورد مطالعة مديرية الشؤون القانونية لدى مصرف لبنان في معارضتها للهندسة المالية لصالح سدروس أنفست بنك ش.م.ل.

[119] راجع جريدة الأخبار، محمد وهبة، **"المصارف اللبنانية في العراق الضربة تلو الضربة"**، السبت 2015/11/21،عدد2747،ص9.

[120] راجع جريدة الأخبار، **"سلامة أجرى هندسات مالية سرية"**، الأربعاء 2017/2/8،عدد3100،ص2-3.

[121] راجع مثلاً جريدة السفير، عدنان الحاج، **"الدولة في مواجهة سلاسل الأزمات من تراجع المؤشرات والخدمات الى مياومين ورواتب موظفين 2000 مليار كلفة سلسلة الرواتب للقطاع العام ومخرج التمويل بسلفة من مصرف لبنان"**، 13 تموز 2012،عدد12239،ص7.

وفي ذلك مخالفة لقانون النقد والتسليف لجهة دخول مصرف لبنان في السّياسات الإسكانيّة والصناعيّة والزراعيّة وتكنولوجيا المعلومات[122]، التي تبقى خاضعة لسياسة الحكومة العامّة.

كل ذلك أدى الى استنزاف احتياطي مصرف لبنان من العملات الصعبة، ما أثّر على قيمة اللّيرة اللّبنانيّة[123] وأرسى الفوضى في اتخاذ القرارات التي أنتجت عدّة أسعار للصّرف[124] خصوصًا التعميمَيْن الصّادرَيْن عن حاكم مصرف لبنان تاريخ 2020/4/3، الأول رقم 148 (المتعلق بآليّات السّحب من الحسابات المصرفيّة الدائنة الصغيرة) والثاني رقم 149 (المتعلق بإنشاء منصة الكترونية لأسعار التداول). وكذلك التعاميم التي تضمّنت تسديد السّحوبات النقديّة بالعملات الأجنبيّة والتحاويل الماليّة بالعملة الأجنبيّة باللّيرة اللبنانيّة وفقاً لسعر السوق وبيعها لمصرف لبنان (تعميم رقم 551 تاريخ 2020/4/16 والتعميم رقم 151 تاريخ 2020/4/21).

تجدر الملاحظة في التعميم رقم 148 (المادة الأولى)، أنّ الحاكم حدّد قيمة هذه الحسابات الدّائنة للسّحب نقداً، ضمن مهلة ثلاثة أشهر، ما يساوي 5 ملايين ليرة أو 3 آلاف دولار أميركي، فيطرح السؤال حيال ذلك بالرغم من أنّ قانون الموازنة العامة لعام 2020 (القانون النافذ حكمًا رقم 6 تاريخ 2020/3/5) في المادة 38 منه نصّ على أن "تشمل الضمانة، لغاية مبلغ خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانيّة أو ما يعادلها بالعملات الأجنبيّة رأسمالًا وفائدة، مجموع حسابات الودائع العائدة لمودع واحد..."، بعد أن كانت الضمانة تشمل لغاية 5 ملايين ليرة لبنانية، في المادة 14 من القانون رقم 67/28 تاريخ 1967/5/9 (قانون تعديل واكمال التشريع المتعلق بالمصارف وإنشاء مؤسسة مختلطة لضمان الودائع المصرفيّة) (المعدّل حكماً

[122] راجع التقارير السنوية لمصرف لبنان، المشار إليها سابقاً، المتضمنة شرحاً مفصلاً عن آلية هذه السياسات التسليفية.

[123] راجع في هذا الإطار مروان القطب، **"مصير الليرة اللبنانية، وأسباب تدهور قيمتها"**، 2020/1/11، موقع www.elqarar.com

[124] راجع في هذا الإطار مروان القطب، **"من سيتحمل مخاطر تعاميم مصرف لبنان ؟"**، 2020/4/3، موقع www.lampress.net

بموجب قانون الموازنة العامة لعام 2020) فعلى أيّ أساس تمّ تحديد هذه المبالغ، وهل إنّ تحديد المهلة للسّحب نقداً من الودائع الدائنة تخفي ما هو أعظم لجهة الوضع الماليّ لدى مصرف لبنان ؟ وهذا يشكّل دليلًا على اعتماد مصرف لبنان على الودائع المصرفية بالعملات الأجنبية التي تكوّن احتياطي المصارف (الفقرة د من المادة 76 من قانون النقد والتسليف) خلافًا للاحتياطي العام الذي يشكّل حساب المصرف المركزي.

نكتفي في هذا الإطار بما تقدّم، فلعلّ أزمة لبنان معقّدة ... تحتاج الى شروحات أكثر والمعلومات لا تتّسع ضمن هذه الرسالة.

الفصل الثاني: إدارة مصرف لبنان:

بعد تحديد الطبيعة القانونية لمصرف لبنان ومدى استقلاليته عن الدولة، لابدّ من التطرّق الى إدارته والأجهزة العاملة ضمن فلكه، خصوصًا وإنّ لتحديد الطبيعة القانونيّة لمصرف لبنان انعكاسات على إدارته والطبيعة القانونية للأجهزة العاملة لديه والأجهزة المستقلة عنه لكنها تموّل منه.

كما أنّ إعطاء مصرف لبنان مفهوم السلطة العامّة المستقلة يستدعي معرفة الوضعية القانونية لحاكم مصرف لبنان، خصوصًا وإنّه لا يخضع لنظام الموظفين العموميين (القانون العام للموظفين) طالما أنّه يطبّق عليه قانون النقد والتسليف فقط (وهو القانون الخاص). وهذا يسهم في حسم الجدل المستمر في إمكانيّة ترشيح حاكم مصرف لبنان لرئاسة الجهوريّة من عدمها، ومدى انطباق الموانع المنصوص عليها في المادة 49 من الدستور عليه.

إضافة الى ما تقدّم، لابدّ من التعمّق في طبيعة أعمال مصرف لبنان (سواء القرارات التي تصدر عنه أم العقود التي يبرمها) لأنّ طبيعته القانونيّة الخاصّة لكونه سلطة عامّة تتولّى مرفقًا عامًّا ترتبط بسيادة الدولة النقديّة. وهذا ما يسمح لمصرف لبنان بأن يتخذ قراراته بمعزل عن السّياسة العامّة للحكومة. كما أنّه يستند في العديد من قراراته إلى ما يصدر عن المؤسّسات الماليّة الدوليّة وأبرزها بنك التسويات الدولية (Bank for International Settlements) ، الموجود في مدينة بازل السويسرية والملقب "ببنك البنوك المركزيّة"[125].

[125] تأسس بنك التسويات الدولية عام 1931 بغرض جمع التعويضات التي فرضت على ألمانيا النازية بموجب معاهدة فرساي بعد الحرب العالمية الأولى. لكن بعد الحرب العالمية الثانية تبدّلت مهامه لصالح معاهدة برتن وودز (Bretton Woods) (1944)، ليصبح بعدها يركز على تقديم الخدمات المصرفية التقليدية للبنوك المركزية الأعضاء. لمزيد من التفصيل حول بنك التسويات الدولية راجع مجلة أخصائيي البنوك والمؤسسات المالية BFIS، **"بنك التسويات الدولية: تأسيسه ودوره الرئيسي"**، العدد الأول، كانون الثاني، 2019، ص4-5. (bfis-int.com)

على ذلك، سيتمّ تقسيم هذا الفصل الى مبحثين: الأوّل يتناول إدارته والأجهزة العاملة لديه، سواء أكانت تشترك في تكوين هذه السّلطة النقديّة أم مختصّة بالإشراف والرقابة على سير العمل المصرفيّ (الهيئات المنشأة لديه). أمّا الثاني فسيتمّ الحديث فيه عن طبيعة أعمال مصرف لبنان التي تتسق مع طبيعته القانونية الأساسية من جهة وباعتباره تاجرًا من جهة ثانية.

المبحث الأوّل: الأجهزة العاملة لدى مصرف لبنان:

في مراجعة لقانون النقد والتسليف يتبيّن أنّ مصرف لبنان يتألف من عدّة أجهزة مكرَّسة الصلاحيات منها ما هو إداريّ ومنها ما هو ذو طابع قضائيّ، غير أنّ إدارته تُؤمّن من الحاكم يعاونه أربعة نوّاب ومجلس مركزي (المادة 17 من القانون ذاته). وفي قوانين أخرى نجد أنّ بعض الأجهزة مستقلة عن مصرف لبنان لكنها منشأة لديه.

وعلى هذا، سيتمّ تقسيم هذا المبحث الى فرعين: الأول يتناول الأجهزة التي تُؤلف مصرف لبنان، أمّا الثاني فسيكون عن الأجهزة المنشأة لدى مصرف لبنان.

الفرع الأول: الأجهزة التي يتألف منها مصرف لبنان:

المقصود بالأجهزة العاملة لدى مصرف لبنان تلك التي تديره والتي تشارك في اتخاذ القرارات إضافة الى الجهاز المختصّ في فرض العقوبات. وعلى هذا سيتمّ الحديث عن: حاكميّة مصرف لبنان (فقرة أولى)، المجلس المركزي (فقرة ثانية)، اللجنة الاستشارية (فقرة ثالثة) والهيئة المصرفيّة العليا (فقرة رابعة)؛ كما أنّه لابدّ من الحديث عن العاملين لدى مصرف لبنان (الفقرة الخامسة).

الفقرة الأولى: حاكميّة مصرف لبنان:

نصّت المادة 17 من قانون النقد والتسليف على أن "تؤمن إدارة المصرف من حاكم يعاونه نائب حاكم أول ونائب حاكم ثان ونائب حاكم ثالث ونائب حاكم رابع ومن مجلس مركزي". وفي هذا الصدد سيتم التطرق الى موقع الحاكمية، أي الى الحاكم ونوابه. كما نصّت المادة 18 من القانون المذكور على أن "يعيّن الحكم لست سنوات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الماليّة. ويعيّن نائبو الحاكم لخمس سنوات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية واستشارة الحاكم. وهم يمارسون الوظائف التي يعينها لهم الحاكم. ينبغي أن تتوفر لدى الحاكم ونائبه الشهادات الجامعية والخبرة والصفات المعنوية التي تستوجبها ممارسة وظائفهم". فيظهر جليًا من المادتين السابقتين أنّ إدارة مصرف لبنان تتجلى بالحاكم بمعاونة نوّابه الأربعة، الذين يعينون بناءّ على اقتراح وزير المالية بعد استشارة الحاكم (ومن الطبيعي أن تكون هذه الاستشارة من الأصول الجوهرية لمرسوم التعيين لكنْ تبقى نتيجتها غير ملزمة)[126] الذي يعيّن لهم الوظائف التي يمارسونها، ما يعني أنْ لا صلاحيات محدّدة لهم.

أولاً: لجهة الحصانة:

إنّ الحاكم ونوّابه يتمتعون بحصانة واسعة خلال مدّة ولايتهم سندًا للمادة 19 من قانون النقد والتسليف التي نصّت على أنه "فيما عدا حالة الاستقالة الاختياريّة لا يمكن إقالة الحاكم من وظيفته إلّا لعجز صحيّ مثبت بحسب الأصول، أو لإخلال بواجبات وظيفته في ما عناه الفصل الأوّل من الباب الثالث من قانون العقوبات، أو لمخالفة المادة 20 أو لخطأ فادح في تسيير الأعمال. لا يمكن إقالة نائبي الحاكم من وظيفتهم إلّا لذات الأسباب المعدّدة في الفقرة السابقة

[126] يطرح السؤال في هذا الصدد هل إنّ اقتراح وزير المالية لأسماء الحاكم ونوّابه على مجلس الوزراء ملزم للأخير أم أنّه يبقى داخلاً ضمن "التوافقيّة"؟ فقد درجت العادة على تحديد الأسماء خارج هذا المجلس، كما لو أن اقتراح الوزير وموافقة المجلس على التعيين أصبح أمراً شكلياً، وما أكثرها هذه الأيام !

بناءً على اقتراح الحاكم أو بعد استطلاع رأيه ". يتضح أنّ الإقالة "مستحيلة"، ذلك أنّ هذه المواقع تتمتّع "بخطورة " عاليّة، نظراً لخصوصيّة السلطة التي يتولونها وانعكاس أثرها على سلامة النقد الوطني والاقتصاد[127]، بالرغم من أن الإقالة وقبول الاستقالة تكون من قبل الجهة الصالحة للتعيين. على أنّ الإقالة محصورة بالحالات التاليّة: العجز الصحي، الإخلال بواجبات الوظيفة في ما عناه الفصل الأوّل من الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون العقوبات[128]، مخالفة المادة 20 (الأعمال المحظورة)، الخطأ الفادح في تسيير الأعمال.

ثانياً: لجهة الأعمال المحظورة:

نصّت المادة 20 من قانون النقد والتسليف على الأعمال المحظّر القيام بها "على الحاكم ونائبي الحاكم أن يتفرّغوا بكليتهم للمصرف. ولا يمكنهم أن يجمعوا بين وظائفهم وأيّة عضويّة نيابية أو وظيفة عامّة أو أيّ نشاط في أيّ مؤسسة مهما كان نوعها أو أيّ عمل مهني سواء كان هذا النشاط أو هذا العمل مأجور أو غير مأجور. يحظر عليهم خلال مدّة ولايتهم أن يحتفظوا أو أن يأخذوا أو يتلقّوا منفعة في مؤسسة خاصّة. تعتبر منفعة بمعنى الفقرة السابقة، كل مساهمة أو اشتراك بأيّ شكل أو وسيلة كان، حتى بطريق الإقراض البسيط. ولا يعتبر منفعة امتلاك

[127] في هذا الصدد، تُذكر الحادثة التي رواها وزير المال السابق (في حكومة الرئيس صائب سلام في عهد الرئيس سليمان فرنجية 1970 - 1976) الياس سابا، في مقابلة مع الإعلامي جاد غصن على قناة الجديد في شهر نيسان 2020، إذ روى بأنّ الرئيس سلام اتهم حاكم مصرف لبنان آنذاك الرئيس الياس سركيس بأنّه "رأس الفساد" أمام الصحف، فما كان من الوزير سابا إلّا أن علّق أمام الصحف في مكتبه، لسؤالهم عن رأيه، **بأنّ لديه كامل الثقة بالحاكم وكفاءته**، مبرّرًا ذلك أمام الرئيسين فرنجيّة وسلام بأنّ الخلاف يجب أن يبقى سياسيًّا لا أن يطال حاكمية مصرف لبنان خشية على سلامة النقد والاقتصاد. وهنا إذا كان مبرر وزير المالية حالة الخلاف السياسي فكيف الحال إذا ما كانت مسألة الإقالة سهلة الإجراءات؟

[128] وهي: - جريمة الرشوة (من المادة351 وحتى المادة 356) – جريمة صرف النفوذ (من المادة357 وحتى المادة358) – جريمة الاختلاس واستثمار الوظيفة (من المادة 359 وحتى المادة 366) – جريمة التعدّي على الحرية (من المادة 367 وحتى المادة 370) – جريمة إساءة استعمال السلطة (من المادة 371 وحتى المادة 377).

محفظة سندات مالية مصدرة من شركات مغفلة. لا يمكن أن يقبل في محفظة المصرف أيّ تعهد يحمل توقيع الحاكم أو نائبي الحاكم".

وفي الإطار ذاته، نصّت المادة 23 من قانون النقد والتسليف على أنه "لا يمكن للحاكم ونائبي الحاكم، طوال مدّة سنتين من تاريخ انتهاء وظائفهم في المصرف المركزي، أن يدخلوا في مجلس إدارة أيّ مصرف أو أيّة مؤسسة مالية خاضعين لهذا القانون، أو أيّة مؤسسة يشرف عليها المصرف أو المؤسسة الماليّة المشار إليهما، ولا أن يشغلوا لديها أيّة وظيفة أو يساهموا فيها بشكل من الأشكال". علماً أنّ المادة21 نصّت على أنّه " يحق للحاكم ولنائبي الحاكم بعد موافقته، خلافاً للفقرة الأولى من المادة السابقة، أن يعينوا في لجان تشكلها الحكومة. أن يعينوا حكّاماً أو أعضاء مجلس إدارة لدى صندوق النقد الدولي أو لدى البنك الدولي للإنماء والتعمير أو لدى أيّة مؤسسة دولية أخرى يكون لبنان منتمياً إليها. أن يمثّلوا لبنان في مؤتمرات دوليّة ".

من جهة أخرى، يلفت الانتباه في الأعمال المحظّرة على الحاكم ونوّابه، المادة 20 أعلاه، "ولا يمكنهم أن يجمعوا بين وظائفهم وأية عضوية نيابية أو وظيفة عامّة أو أي نشاط في أيّ مؤسسة عامّة مهما كان نوعها" إضافة الى المادة 127 من قانون النقد والتسليف التي حدّدت موانع الاستخدام والعمل لدى مصرف لبنان.

وفي لبنان، يتبادر الى الذهن الانتساب الى الأحزاب الذي لم تتطرّق إليه هذه المادة، خلافًا للمادة 30 من قانون النقد والتسليف التي نصّت في الفقرة الثانية على منع موظفي مصرف لبنان الانضمام الى الأحزاب السياسيّة والوظائف الانتخابيّة والبلديّة والاختياريّة ... مع الإشارة الى أنّ المادة 14 (واجبات الموظف) من نظام الموظفين العموميين (مرسوم اشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12) نصّت في فقرتها الأخيرة على "أن يتخلّى كلّيًا في حال انتمائه الى الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات السياسية أو الطائفيّة ذات الطابع السياسي عن أيّة

مهمة أو أيّة مسؤوليّة في هذه الاحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيّات"[129]. فطالما أنّ ذلك غير مذكور لجهة الحاكم ونوّابه، فإنّ ذلك يقتضي معرفة الوضعيّة القانونيّة التي يشغلونها إذا كانت داخلة ضمن مفهوم الوظيفة العامّة (الفئة الأولى) أم لا[130] (خصوصًا لجهة النزاع المستمر في مراحل انتخاب رئيس للجمهورية وطرح اسم حاكم مصرف لبنان كمرشح لها)[131]، سيّما وإنّ تعيينهم لمدّة محدّدة كما لو أنّهم متعاقدون مع الدولة.

ثالثاً: الوضعية القانونية لحاكم مصرف لبنان:

إنّ المادة 13 من قانون النقد والتسليف أخرجت مصرف لبنان من صلاحية مجلس الخدمة المدنيّة، وبالتالي فإنّ تعيين الحاكم ونوّابه لا يحتاج الى استطلاع رأي هذا المجلس، طالما أنّ تعيين موظفي الفئة الأولى من خارج الملاك الإداريّ العامّ يجب أن يتّبع هذا الأصل الجوهري، أي استطلاع الرأي، بحسب المادة 12 من نظام الموظفين العموميين (خلافاً لموظفي الملاك الإداري العام إذ إنّ استطلاع رأي المجلس يكون في حالة الترفيع سنداً للمادة 34 من نظام الموظفين)، مع العلم أنّ الحاكم ونوّابه يعاملون معاملة الموظفين العموميين في إطار قانون العقوبات.

كما أنّ المادة 24 من قانون النقد والتسليف نصّت على أنه "بحال انتهاء خدمات الحاكم لعجز

---

[129] وهذا بخلاف المبدأ الذي يعتبر أنّ اعتناق مبادئ حزب معيّن يدخل ضمن نطاق حرية الرأي التي حماها الدستور، قرار صادر عن مجلس شورى الدولة رقم 76 تاريخ 1972/7/14، خليل بلوط ورفاقه/ الدولة، مجموعة اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، ج.3، ص110.

[130] راجع أيضاً باسكال ضاهر، مرجع سابق، ص26 وما يليها، إذ استفاض في شرح هذه الوضعية انطلاقاً من أحكام قانون العمل وقانون الموجبات والعقود.

[131] مبرر ذلك، معرفة مدى انطباق أحكام المادة 49 من الدستور على حاكم مصرف لبنان، التي نصّت على موانع الترشّح الى الرئاسة " ... كما لا يجوز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى، وما يعادلها في جميع الإدارات العامّة والمؤسسات وسائر الأشخاص المعنويين في القانون العام، مدّة قيامهم بوظيفتهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظيفتهم أو تاريخ إحالتهم على التقاعد".

صحّي مثبت حسب الأصول أو لاستقالة مقبولة من الحكومة، أو لعدم تجديد الولاية أو بحال الوفاة، يدفع لهم أو لورثتهم تعويض مساوٍ لرواتبهم عن سنتين ".

يفهم بداية، أنّ موقع الحاكميّة خارج من عداد وظائف الفئة الأولى، بالرغم من أنّ التعيين يتمّ من الجهة نفسها، على أنّ قانون النقد والتسليف قد نصّ على أنّ مصرف لبنان هو شخص من أشخاص القانون العام، وأعطى الحاكم صلاحيّات واسعة وغير محدّدة، لم يعطها أيّ قانون آخر لأيّ موظف عمومي، بموجب المادة 26 منه " يتمتع الحاكم بأوسع الصلاحيات لإدارة المصرف العامة وتسيير أعماله. فهو مكلّف بتطبيق هذا القانون وقرارات المجلس. وهو ممثل المصرف الشرعي، يوقّع باسم المصرف جميع الصكوك والعقود والاتفاقات ويجيز إقامة جميع الدعاوى القضائيّة ويتخذ جميع الإجراءات التنفيذيّة أو الاحتياطيّة التي يرتئيها بما في ذلك التأمينات العقارية. وهو ينظّم دوائر المصرف ويحدّد مهامها، ويعين ويقيل موظفي المصرف من جميع الرتب، وبإمكانه أن يتعاقد مع فنيين إما بصفة مستشارين أو لمهام دراسية أو لاستكمال تدريب مهني لموظفي المصرف. وليس لسائر ما ورد أعلاه طابع حصري ". وهذه الصلاحيات محصورة، فقط، بالحاكم وحده، الذي له أن يفوّض مجمل صلاحياته الى من يحلّ مكانه بحسب المادة 27 من قانون النقد والتسليف. يُفهم ممّا سبق أنّ حلول نائبه الأول لا يكون إلّا لغرض تسيير الأعمال، خلافًا لحالة شغور منصب الحاكميّة، إذ يتولّى نائب الحاكم الأوّل مهامه ريثما يعيّن حاكم جديد، وفْقَ ما جاء في المادة 25 من القانون أعلاه. وبالتالي، فإنّ العاملين في المواقع العليا لدى المصرف المركزي، بخلاف الموظفين أو المستخدمين الذين يخضعون للقانون الخاص، يكتسبون صفة "Agent public " وليس "fonctionnaires"[132].

[132] راجع في تحديد المفهومين Agent public و fonctionnaire موريس نخلة، شرح قانون الموظفين، دار المنشورات الحقوقية صادر، الجزء الأول، ص16-17.

في هذا الإطار، اعتبر مجلس العمال التحكيمي أنّه "حيث إنّ الخضوع الى أحكام قانون الضمان في مرحلته الاولى، وبالنسبة لمجمل فروعه المذكورة في مادته السابعة، يفترض وجود عقد عمل بين المضمون والمؤسسة المتعاقد معها تتوافر فيه عناصره الجوهرية المنصوص عليها في المادة 624 من قانون الموجبات والعقود، أي العمل والأجر والتبعيّة القانونيّة. علمًا بان المادة 9 البند د من قانون الضمان لم تخرج عن هذه القاعدة بدلالة استعمال عبارة يعملون بالنسبة للبنانيين المتعاقدين لحساب الدولة والبلديّات او أيّ إدارة أو مؤسّسة عامّة أو مصلحة مستقلّة وعبارة يتعاملون بالنسبة للبنانيين الذين لهم علاقة او رابطة معينة مع وزارة الإعلام."
"إنّ فترة ولاية حاكم مصرف لبنان حدّدت بست سنوات أي أنّ عقده يبدو وكأنّه عقد محدد المدّة المنصوص عنه في المادة 58 من قانون العمل. إلّا أنّه ورغم هذا التحديد، فقد أعطاه المشترع الحريّة شبه المطلقة بالاستقالة وقد سماها الاختياريّة (المادة 19) وهذا النوع من الاتفاق يتنافى مع مفهوم فئتي عقود العمل المحددة المدة وغير المحددة المدة، طالما أنّه في الفئة الأولى يبقى كلّ من فريقي العقد ملزمًا بالتقيّد بالفترة الزمنية المتفق عليها في هذا العقد."
"الأمر الذي يُستنتَجُ منه أنّ الرابطة التعاقديّة القائمة بين الدولة اللبنانية والمدعي لا يمكن أن تشكّل رابطة عمل بمفهوم التشريع العمّاليّ وبشكل خاص بمفهوم قانون العمل طالما أنّها لا تدخل في أيٍّ من فئتي عقود العمل الملحوظة في المادتين 50 و58 من القانون المشار إليه".[133]

بناءً على ما تقدّم، فإنّ حاكميّة مصرف لبنان من المواقع المعادلة للفئة الأولى في الإدارة العامّة. فلا يمكن أن تكون موازية للرئاسات الثلاث، بالرغم من الخصوصيّة التي تتمتّع بها بين جميع المناصب العليا في الدولة اللبنانية، كما لا يمكن وضعها في مستوى المديريّات العامّة والمواقع المعادلة لها؛ فتبقى أعلى من المواقع الأخيرة وأدنى من الرئاسات الثلاث.

[133] قرار صادر عن مجلس العمل التحكيمي في بيروت تاريخ 1993/12/1، المصنف السنوي (الإلكتروني)، المصنف في قضايا العمل والضمان الاجتماعي – 497.

الفقرة الثانية: المجلس المركزي:

سيتم الحديث عن المجلس المركزي لمصرف لبنان من خلال تكوينه والصلاحيات المولج بها.

أولاً: لجهة تكوين المجلس المركزي:

نصّت المادة 28 من قانون النقد والتسليف على أنّه " يتألف المجلس من: الحاكم، رئيسًا، نائبي الحاكم، مدير وزارة الماليّة العام. مدير وزارة الاقتصاد الوطني العام. وليس لهذين العضوين الأخيرين أن يتصرفا في المجلس كمندوبين عن الحكومة. وهما لا يمارسان لدى المصرف سوى المهام الملتصقة بصفتهما عضوين في المجلس المركزي. ويُقسِمان لدى رئيس الجمهورية نفس القسم الذي يقسمه الحاكم ونائبو الحاكم ". وهذا المجلس لا يمكن اعتباره كمجلس إدارة لدى المؤسسات العامّة على ما تمّ بيانه سابقًا، بالرغم من أنّه منوط به صلاحيات بالغة الأهمية والحساسية في آن وأنّ الحاكم مكلف بتطبيق قراراته.

من ناحية أخرى، نجد أنّ العضوين الحكميّين لدى المجلس (مدير عام وزارة الماليّة ومدير عام وزارة الاقتصاد) لا يعتبران ممثّلَيْن أو مندوبين عن الحكومة - وهذا يؤكد استقلاليّة مصرف لبنان – وبالتالي فإنّ عضويتهما نتيجة ما لهما من صلاحيات وخبرات ومعارف في الشؤون الماليّة والاقتصاديّة المناطة بالوزارتين اللتين ينتميان إليهما، خصوصًا وإنّهما رأس الهرم الإداريّ بعد الوزير. هناك إشكاليّة تثير الاهتمام هذين الموقعيْن، لناحيّة التعيين في حال تطبيق المادة 12 من نظام الموظفين من خارج الملاك وأثر ذلك على أخذ القرارات في المجلس المركزي؛ بحيث يكون من الأجدر تعديل المرسوم الاشتراعي رقم 95/112 وإخراج هذين الموقعين من إمكانية التعيين من خارج الملاك وإلزاميّة التعيين من موظفي الفئة الثانية في ملاك وزارة الماليّة ووزارة الاقتصاد الوطني، وفي حال عدمها يصار الى تعديل المرسوم رقم 2868 تاريخ 1959/12/16 (تنظيم وزارة المالية) والمرسوم رقم 2896 تاريخ

1959/12/16 (تنظيم وزارة الاقتصاد والتجارة) في تحديد المؤهلات العلميّة والخبرات المطلوبة لتولّي هذين الموقعيْن.

إنّ المجلس المركزي يجتمع حكمًا مرّة في الشهر على الأقل وكلما دعاه الحاكم، أو بناءً على طلب من وزير الماليّة الذي يبلغ الحاكم بذلك (المادة 29 من قانون النقد والتسليف)، كما أنّه يجتمع ضمن مهلة الثلاثة أيام في حال طلب أحد الأعضاء تعليق قرارٍ ما بناءً على طلب معلّلٍ تعليلًا وافيًا، من أجل المذاكرة من جديد حول الموضوع العالق (المادة 32 من قانون النقد والتسليف). ولا يمكن انعقاده الّا بحضور الحاكم أو من ينوب عنه وبحضور مدير عام وزارة الماليّة ومدير عام وزارة الاقتصاد والتجارة (المادة 30 من قانون النقد والتسليف)، وهذا الحضور الإلزامي مردّه لصحّة المذاكّرات على أنّ اتخاذ القرارات يكون بالأكثريّة، وفي حال التعادل يكون صوت الحاكم مرجّحًا (المادة 31 من قانون النقد والتسليف).

ثانياً: لجهة صلاحياته:

نصّت المادة 33 من قانون النقد والتسليف على صلاحيات المجلس بقولها "إن المجلس، ضمن نطاق الصلاحيات المعطاة للمصرف بمقتضى هذا القانون، يتمتع خاصة بالصلاحيات التالية، دون أن يكون لهذا التعداد طابع حصري:1- يحدد سياسة المصرف النقدية والتسليفية.2- يضع أنظمة تطبيق هذا القانون.3- يحدد على ضوء الأوضاع الاقتصادية، معدل الحسم ومعدل فوائد تسليفات المصرف ويتذاكر في جميع التدابير المتعلقة بالمصارف.4- ويتذاكر في إنشاء غرف المقاصة وتنظيمها.5- ويتذاكر في الأمور المتعلقة بالإصدار.6- ويتذاكر في طلبات القروض المقدمة من القطاع العام.7- يضع سائر الأنظمة المتعلقة بعمليات المصرف.8- يتذاكر في الشؤون المتعلقة بعقارات المصرف، أو بحقوقه العقارية، كما يتذاكر في رفع الحجوزات العقارية أو الاعتراضات أو التأمينات العقارية وفي التنازل عن الامتيازات أو الحقوق وفي

مشاريع التحكيمات والمصالحات المتعلقة بمصالح المصرف. 9- يضع النظام الخاص المتعلق بالحاكم وبنائبي الحاكم المنصوص عليه في المادة 22 والنظام العام لموظفي المصرف. يجب أن يقترن هذان النظامان بموافقة وزير المالية. يعين موظّفو المصرف وفق نظام القانون الخاص إلّا أنه يحظر عليهم ... 10- يقر المجلس موازنة نفقات المصرف ويدخل عليها، خلال السنة، التعديلات اللازمة.11- يقطع أيضًا حسابات السّنة الماليّة.12- يوافق على مشروع التقرير السنوي الذي على الحاكم توجيهه الى وزير المالية وفقًا لأحكام المادة 117 ".

يتضح من خلال المادة المذكورة أنّ للمجلس دوراً بالغ الأهمية في مهام المصرف المركزي، خصوصًا وإنّه يتبيّن من أحكام قانون النقد والتسليف في ذكره للمهام والأعمال على مختلف الصعد، عند ذكره لعبارة "المصرف" إنّما يقصد المجلس المركزيّ وليس الحاكم الذي ذَكَره في أحكام تدخل ضمنًا في صلاحياته. كما أنّه يمنح التراخيص، بموجب قوانين متفرقة (على ما تمّ ذكره سابقًا)، بتأسيس مصارف لبنانيّة أو فتح فروع لمصارف أجنبيّة، وكذلك بالنسبة الى المؤسّسات الماليّة ومؤسّسات الصرافة، وشركات الإيجار التمويلي ومؤسّسات الوساطة الماليّة.

عليه، يصبح المجلس المركزي كما لو أنّه صاحب التشريع والتقرير في المصرف المركزيّ والحاكم صاحب السّلطة التنفيذيّة والرئيس التسلسليّ لموظّفي المصرف. وبمقارنة مع النظام العامّ للمؤسّسات العامّة، يتبيّن كما لو أنّ المجلس المركزي هو مجلس الإدارة والحاكم هو رأس السلطة التنفيذية، إلّا أنّ المشرّع (إضافة الى ما سبق) لم يتطرّق في أيّ قانون جديد – كما هو حال المؤسّسات العامّة – إلى مصرف لبنان بل اكتفى بأحكام قانون النقد والتسليف؛ وإذا ما أدخل تعديل جديد يكون حذرًا في صياغة النصوص لما للمصرف المركزي من خصوصيّة تتعلق بالسّيادة الوطنيّة.

الفقرة الثالثة: اللجنة الاستشاريّة:

أنشأ قانون النقد والتسليف لجنة استشارية مهمتها الأساسية تقديم المشورة للحاكم عندما يطلبها منها في القضايا المتعلّقة بالسّياسات النقديّة والتسليفيّة، فالمادة 38 من القانون المذكور نصّت على أنّه "يمكن الحاكم أن يستشير اللجنة في قضايا ذات طابع عامّ وفي قضايا متعلقة بسياسة النقد والتسليف، كما يمكنه أن يستنيرها حول التدابير التي ينوي اتخاذها والتي يرى مناسبًا أن يعرف وجهة نظر اللجنة فيها".

أولاً: تأليفها:

هذه اللجنة تتألف من ستة أعضاء، سندًا للمادة 35 من قانون النقد والتسليف:

- أربعة ممّن لهم خبرة في القطاعات المصرفية والتجارية والصناعية والزراعية.(يتمّ إرسال لوائح من هذه القطاعات تتضمّن خمسة الى عشرة أسماء ذوي كفاءة، الى وزير الماليّة الذي يختار واحدًا من كل لائحة؛ على أنّ هؤلاء لا يمكن أن يتصرفوا كممثلين للقطاعات التي ينتمون إليها، بل يتصرّفون على أساس خبراتهم ومعارفهم ...).

- واحد من مجلس التصميم[134].

- واحد لبنانيّ من بين أساتذة الاقتصاد الجامعيّين.

هؤلاء الأعضاء يعيّنون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية بعد

[134] إنّ مجلس التصميم هو هيئة تدعى " مجلس التصميم والإنماء الاقتصادي " أُنشئ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 32 تاريخ 1953/2/17،(نصت المادة الأولى منه على مهامه) وهو يتألف ، بموجب المادة 2 منه، من: وزير الاقتصاد والتجارة، رئيسًا.-خبير اقتصادي معين لمدة غير محدّدة برتبة مدير عام، أمين سر.- مدير عام وزارة الاقتصاد والتجارة- مدير عام وزارة المالية – المدير العام لمراقبة الشركات ومصالح المياه – مدير عام وزارة الزراعة (أعضاء) ستة خبراء في الشؤون المالية والاقتصادية والاجتماعية والزراعية والانشائية يعينون لمدة خمس سنوات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الاقتصاد والتجارة ويمكن تجديد تعيينهم للمدة نفسها.
ومن البديهي أن يكون الشخص المختار لعضوية اللّجان الاستشارية لدى مصرف لبنان من بين الخبراء وليس من بين المدراء العامين المعدّدين أو حتى الوزير، ذلك أنّ مدير عام وزارة المالية ومدير عام وزارة الاقتصاد والتجارة معيّنون لدى المجلس المركزي، ولو شاء تعيين أي مدير عام آخر في اللجنة الاستشارية لتم ذكر ذلك.

استطلاع رأي المجلس المركزي، لمدة سنتين قابلة للتجديد مرارًا وتدفع تعويضاتهم بالاتفاق مع وزير الماليّة من موازنة المصرف ، بحسب المادة 36 من قانون النقد والتسليف، ويمنع أن تتوفّر فيهم إحدى الحالات المعدّدة في المادة 127 من القانون المذكور، أو أن يشغلوا عضويّة نيابيّة أو وظيفة عامّة ، ويؤمّن مصرف لبنان مقرّها وأمانة السّر، وفق ما جاء في المادة 37 من القانون الأخير.

ثانياً: صلاحياتها:

إنّ المادة 39 من القانون ذاته نصّت على أنّه "يمكن اللجنة: أ- أن تقدم للحاكم دراسات عن الوضع الاقتصادي بصورة عامّة، أو عن الوضع الاقتصادي في منطقة معينة أو في قطاع عام معين، وأنْ تقدّم له اقتراحات بهذا الصدد. ب- أن تقد اقتراحات غايتها إنماء الودائع وخفض المخزون من الأوراق النقدية وتوسيع استعمال الودائع وجمع أموال الأفراد الجاهزة من أجل المصلحة العامّة. ج- أن تقترح جميع التدابير اللّازمة لتأمين ضمان الودائع المصرفية وسلامة الأموال الموظفة".

يثير الانتباه أنّ علاقة هذه اللجنة مع الحاكم مباشرة، كما لو أنّها تقوم بمعاونته في القضايا التي يطرحها عليها أو تبادر هي الى طرحها. فإذا كان ذلك فما حاجة الحاكم الى أربعة نوّاب لا صلاحيات محدّدة لهم سوى تلك التي يعينها الحاكم لهم ؟ فإذا لم تكن المعاونة من قبل النوّاب الأربعة في وضع الدراسات أو الاستشارات فماذا تكون ؟ - خصوصًا وإنّه في حال غياب الحاكم لا يمكن للنائب الأول أو الثاني ... ممارسة مجمل الصلاحيات إلّا إذا فوّضه الحاكم بذلك – أم أنّ عدد نوّاب الحاكم الأربعة سببه فقط مراعاة التوزيع الطائفي وكذلك التراتبيّة ؟!

الفقرة الرابعة: الهيئة المصرفيّة العليا:

أنشئت الهيئة المصرفية العليا بموجب القانون رقم 28 تاريخ 1967/5/9 (تعديل وإكمال التشريع المتعلق بالمصارف وإنشاء مؤسسة مختلطة لضمان الودائع- المصرفية) في المادة 10 منه **"**تنشأ لدى مصرف لبنان هيئة تسمى الهيئة المصرفيّة العليا**"**.

أولاً: تأليفها:

تتألف الهيئة المصرفيّة العليا، سنداً للمادة العاشرة أعلاه، من: حاكم مصرف لبنان رئيسًا، أحد نوّاب الحاكم يختاره مجلس المصرف المركزي، مدير الماليّة العامّ، قاض مارس القضاء عشر سنوات على الأقلّ يعيّن بمرسوم بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، والعضو المعيّن بناءً على اقتراح جمعيّة المصارف في لجنة الرقابة. وينضمّ رئيس المؤسّسة الوطنيّة لضمان الودائع المنشأة بموجب القانون المذكور آنفًا الى الهيئة فور إنشاء المؤسسة المذكورة.
على لجنة الرقابة أن تطلع حاكم مصرف لبنان على أوضاع المصارف إجمالًا وإفراديًّا، كما أنّ للهيئة أن تطلب من اللجنة أية معلومات إضافية عن القضايا التي تُعرض عليها.
تجتمع الهيئة المصرفية العليا بناء على دعوة من رئيسها أو بطلب اثنين من أعضائها، ولا تكون اجتماعاتها قانونية إلّا إذا حضر أربعة أعضاء على الأقل.
وتتخذ قراراتها بأكثرية ثلاثة أصوات على الأقل وعند التعادل يكون صوت الرئيس مرجّحًا ".

لا بدّ من طرح السؤال هنا: في حال شغور منصب الحاكمية أو في حال غيابه، سنداً للمادة 25 والمادة 27، هل يمكن أن يحلّ محلّه في الهيئة المصرفيّة العليا نائب الحاكم، علمًا أنّ المادة 10 المذكورة لم تنصّ على أن نائب الحاكم المُختار من قبل المجلس المركزي هو نائب الحاكم في هذه الهيئة؛ بمعنى: هل يُفهم من مضمون المادة 25 والمادة27 من قانون النقد والتسليف (حالة

تولي المهام في حال الشغور أو تفويض المهام بالمجمل) مسحوبة الأثر على الهيئة المصرفية العليا ؟

إنّ قانون النقد والتسليف في المادتين أعلاه لم يعدّد الصلاحيّات، في الحالات المذكورة، التي تناط بنائب الحاكم، خصوصًا وإنّها معدّدة في أكثر من قانون (كقانون مكافحة تبييض الأموال والإرهاب، الأسواق المالية ...) علمًا بأنّ في القوانين الأخرى لحظت الحلول مكان الحاكم. قياسًا على ذلك، يمكن القول طالما أنّ قانون النقد والتسليف قد لحظ حلول نائب الحاكم مكانه في ممارسة بعض أو مجمل المهام لدى المصرف المركزي، وطالما أنّ هذه الهيئة مؤلفة من الحاكم وأحد نائبيه وطالما أنّ هذه الهيئة لا تتمتّع بالاستقلال عن مصرف لبنان إنّما تعدّ أحد أجهزته وطالما أنّ القوانين الأخرى التي أنشأت هيئات (هيئة التحقيق الخاصة- هيئة الأسواق الماليّة ...) برئاسة الحاكم ولحظت في حال تعذّر حضوره حضور من ينتدبه من بين نوابه أو من يحل محله قانونًا[135]، فإنّ نائب الحاكم المختار من قبل المجلس المركزي كعضو لدى الهيئة المصرفية العليا يكون نائبًا لرئيس هذه الهيئة (الحاكم).

ثانياً: مهمة الهيئة:

إنّ الهيئة المصرفيّة العليا لا تتمتّع بالشخصيّة المعنويّة وغير مستقلّة عن مصرف لبنان، مهمّتها فرض عقوبات إداريّة على المصارف المنصوص عنها في المادة 208 من قانون النقد والتسليف وعلى شركات الإيجار التمويليّ، بموجب المادة 29 من قانون تنظيم عمليّات الإيجار التمويليّ، وعلى مؤسّسات الوساطة الماليّة المنصوص عليها في المادّتيْن 21 و23 من قانون

[135] كما هو الحال في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب " تنشأ لدى مصرف لبنان هيئة مستقلة ... 1- تتألف هيئة التحقيق الخاصة من: - حاكم مصرف لبنان وفي حال تعذر حضوره، من ينتدبه من بين نوابه رئيسًا ...". والمادة 6 من قانون الأسواق المالية " يتولى إدارة هيئة الأسواق مجلس مؤلف من سبعة أعضاء هم: 1- حاكم مصرف لبنان أو من يحل محله قانوناً، رئيسًا ".

تنظيم مهنة الوساطة الماليّة، وعلى الصرّافين بموجب المادة 16 من قانون تنظيم مهنة الصيرفة.

أ- **الأصول الواجب اتّباعها أمام الهيئة:**

صدر المرسوم رقم 7977 تاريخ 1967/8/16 (مرسوم تحديد الأصول الواجب اتّباعها أمام الهيئة المصرفية العليا) الذي نصّ في المادة الأولى منه على أنه "أ- عندما تنظر الهيئة المصرفية العليا بإحدى القضايا المعروضة عليها، عملاً بأحكام المادة 10 من القانون رقم 67/28 الصادر بتاريخ 9 أيار 1967، يستدعي حاكم مصرف لبنان، إما مباشرة أو بواسطة مستخدمي مصرف لبنان المكلّفين بمهمّة التبليغ، إلى رئيس المصرف المعني، وفي حال غيابه المدير المسؤول، ويسلّمه نسخة عن تقرير لجنة الرقابة المصرفيّة المعروض على الهيئة ويحدّد له موعداً للحضور أمام الهيئة. ب- عندما تنظر الهيئة المصرفيّة العليا بإحدى القضايا المعروضة عليها، عملاً بأحكام المادة 23 من القانون رقم 67/28 تستمع عند الاقتضاء قبل اتخاذ أي قرار، إلى رئيس المصرف المعني، وفي حال غيابه المدير المسؤول، دون أن يكون من داع لإبلاغه مسبقاً أي تقرير".

كما نصّ في المادة الثانية منه على أنّ "لرئيس المصرف أو وكيله القانونيّ المفوّض قانونًا، إيداع حاكم مصرف لبنان بوصفه رئيس الهيئة المصرفيّة العليا ملاحظته الخطيّة بشأن تقرير لجنة الرقابة ...". ونصّ في المادة 3 على أنّه "في حال عدم تلبية رئيس المصرف أو المدير المسؤول الدعوة الموجهة إليه، يعود للهيئة المصرفيّة العليا تقدير ما إذا كان يجب تأجيل البتّ بالقضيّة ومنح مهلة إضافيّة، أو صرف النظر عن ذلك وفي الحالة الأخيرة يبتّ بالقضيّة بغياب رئيس أو مدير المصرف المعنيّ أو بدون تسلم رده ". كذلك نصّت المادة 5 من المرسوم ذاته على أنه "عندما تبتّ الهيئة المصرفيّة العليا بالقضيّة، يبلّغ حاكم مصرف لبنان القرار المتخذ للمصرف المعنيّ "، والمادة السادسة نصّت على أنّه " تنظّم محاضر جلسات الهيئة وتسجّل في

سجلّ خاصّ مرقّم الصفحات يؤشّر عليه حاكم مصرف لبنان، ويوقّع هذه المحاضر رئيس وأعضاء الهيئة. أمّا نسخ القرارات فيوقعها الحاكم وتعتبر عندها بمثابة النسخ الأصليّة ".

ب- **في فرض العقوبات:**

نصّت المادة 208 من قانون النقد والتسليف (إضافة الى عقوبات على مؤسسات مالية وشركات الإيجار التمويلي ومؤسسات الوساطة المالية ... كلّ في قوانينها) على أنه "سواء خالف مصرف أحكام نظامه الأساسيّ أو أحكام هذا القانون أو التدابير التي يفرضها المصرف المركزيّ بمقتضى الصلاحيّات المستمدّة من هذا القانون أو قدّم بيانات أو معلومات ناقصة أو غير مطابقة للحقيقة، يحقّ للمصرف المركزيّ أن ينزل بالمصرف المخالف العقوبات الإداريّة التالية: أ- التنبيه. ب- تخفيض تسهيلات التسليف المعطاة له أو تعليقها. ج-منعه من القيام ببعض العمليات أو فرض أية تحديدات أخرى في ممارسته المهنة. د-تعيين مراقب أو مدير موقت. هـ- شطبه من لائحة المصارف. ولا يحول ذلك دون تطبيق الغرامات والعقوبات الجزائية التي تعرض لها المصرف المخالف ". كما اعتبرت المادة 209 من القانون نفسه أنّ العقوبات المنصوص عنها في المادة 208 تقرّرها الهيئة المصرفيّة وأنّ قراراتها لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العاديّة وغير العاديّة الإداريّة أو القضائيّة". وأيضاً المادة 140 من قانون النقد والتسليف نصت على أن "يُشطب كل مصرف من لائحة المصارف: أ- إذا وضع قيد التصفية. ب- إذا صرّح هو بذاته أنّه في حالة توقف عن الدفع. ج- إذا تبيّن للهيئة المصرفيّة العليا أنّه لم يعد بوضع يمكنه من متابعة أعماله. د- إذا لم يعد يمارس نشاطه خلال سنة منذ تسجيله على اللّائحة. هـ- إذا انقطع عن ممارسة نشاطه أكثر من سنة. و- إذا لم يُعِدْ تكوين رأسماله في المهل المحددة بموجب المادة 134. ز- في الحالات المنصوص عليها بالمادة 208. يقرّر الحاكم الشطب في الحالتين (أ) و(ب) وتقرّره الهيئة المصرفيّة العليا في الحالات الأخرى".

واعتبرت محكمة البداية في بيروت أنّ "الهيئة المصرفيّة العليا هي إحدى أجهزة مصرف لبنان التي أنيط بها مهام محدّدة في القانون أهمّها فرض العقوبات على المصارف المخالفة للأحكام القانونيّة ولتعاميم مصرف لبنان؛ وتبعاً لذلك، فإنّ القرارات الصادرة عنها تعتبر نافذة وملزمة للمصرف المدعى عليه، وإنّ مخالفتها تعرّضه لعقوبات إضافيّة. وإنّ هذه القرارات، الموجّهة أصلاً الى المصرف، ينعكس بأثرها على علاقة المصرف بعملائه ودائنيه ومدينيه إذا تضمنت تنظيماً أو تحديداً لعملياته، كالقرار القاضي بوقف حسابات أشخاص محدّدين أو تجميدها، ولا بجوز التذرّع بأثرها النسبي إذ أنّ تقيّد المصرف بها لا بدّ وأن ينعكس على حقوق الآخرين"[136].

وتجدر الإشارة الى أنّ لهذه الهيئة سلطة فرض غرامات ماليّة على المُحالين أمامها من قبل هيئة التحقيق الخاصّة لدى مصرف لبنان، فقد نصّت المادة 13 (الفقرة الثالثة منها) من القانون رقم 2015/44 تاريخ 2015/11/24 (مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب) على أنّه "للهيئة المصرفيّة العليا فرض غرامة ماليّة على الُمحالين إليها لعدم تقيّدهم بالنصوص التنظيمية الصادرة لتطبيق أحكام هذا القانون على أن لا تزيد عن مايتي ضعف الحدّ الأدنى الرسميّ للأجور، وتستوفى هذه الغرامات لصالح مصرف لبنان. ولا يحول ما تقدّم دون تطبيق العقوبات الإداريّة المنصوص عليها في المادة 208 من قانون النقد والتسليف بالنسبة للمعنيين المشار إليهم في المادة الرابعة ...".

ج- الطبيعة القانونية للهيئة:

يتبيّن من الأحكام المارّ ذكرها، أنّ هذه الهيئة موكلة بمهمّة " تأديبيّة "، وتعتمد أصول المحاكمات الوجاهيّة قبل اتخاذ العقوبة بحقّ المصرف وغيره، إضافة الى تطبيق الأصول

---

[136] حكم صادر عن المحكمة الإبتدائية في بيروت، الغرفة الأولى، حكم رقم 132 تاريخ 2007/6/19، مجلة العدل 2007، العدد 4، ص 1826.

الموجزة، وتصدر قرارات نافذة بذاتها، وهي مستقلّة عن أجهزة مصرف لبنان وتابعة له في آن (أي لا تتدخّل في مهام المصرف المركزيّ)، فتكون بذلك هيئة إداريّة تتولّى إنزال العقوبات الإداريّة على من يخضع لسلطة مصرف لبنان، ولا ترتقي لتكون سلطة قضائية بل تستمد سلطتها العامّة من سلطة مصرف لبنان العامّة، خصوصًا وإنّ الحاكم هو من يرأسها.

هذا الأمر "يمكن" أن يجعلها بمنزلة الهيئة الإدارية ذات الصفة القضائيّة، وهذا ما أكّده مجلس شورى الدولة "نظراً للطبيعة القانونيّة للمهمة التأديبيّة الموكلة للهيئة المصرفيّة العليا، بالإضافة لأصول المحاكمات الوجاهية أمامها منها: الاستماع الى صاحب العلاقة قبل اتخاذ أية عقوبة بحقه، وأن يكون قرارها معللًا وإبلاغه – بواسطة حاكم مصرف لبنان- للمصرف المعني، وتنظيم محاضر الجلسات وتوقيعها من قبل الرئيس وجميع الأعضاء وكيفيّة تأليفها ووجود قاضٍ بين أعضائها، كل هذه العناصر تجعل منها هيئة إداريّة ذات صفة قضائيّة"[137].

د- **في إمكانية الطعن بقراراتها:**

إذا كانت قرارات الهيئة محصّنة من الطعن، أي تصدر بالصورة المبرمة بموجب المادة 209 من قانون النقد والتسليف، فإنّ الحالات المعددة في المادة 140 المذكورة سابقًا لا تجعل من قرارها فاصلًا بالنزاع، وبالتالي يمكن إبطاله أمام مجلس شورى الدولة لكونه يشكل قرارًا إداريًّا. وفي هذا الإطار اعتبر مجلس شورى الدولة "أنّه وعلى فرض أن لبعض قرارات الهيئة المصرفيّة العليا صفة القرارات القضائيّة، فإنّ القرار المطعون فيه الذي لا يفصل في النّزاع، ولا يفرض عقوبة، وليس هناك أيّ نص يصفه بالقرار القضائيّ، له صفة القرار الإداريّ النّافذ

[137] م.ش.د. قرار رقم 278 تاريخ 1995/2/15 – النشرة القضائية 1995، ص213، حسين زين، الموسوعة القانونية (خلاصة الاجتهادات والمقالات في الدوريات والمجموعات القانونية)، الكتاب العاشر، البند 194، ص395.

الذي يعود أمر النظر بالطعن فيه لصلاحيّة مجلس شورى الدولة "[138]، ما يجعل للهيئة المصرفيّة العليا صلاحيَّتين، الأولى إصدار قرارات إدارية غير فاصلة في نزاع في حال توفّر إحدى حالات المادة 140 أعلاه، أمّا الثانية فهي تتسم بطابع العقاب نتيجة لممارسة مصرف لبنان رقابته على الهيئات الواقعة تحت سلطته.

أمّا بالنسبة للطعن في قرارها بحسب المادة 209 من قانون النقد والتسليف، فإنّ هذه المادّة لم تنصّ على عدم إمكانيّة الطعن بسبب تجاوز حدّ السلطة، ومن المعروف علمًا واجتهادًا في القانون الإداريّ أنّ هذا المبدأ من المبادئ العامّة، ولا يمكن منعه ما لم ينصّ القانون عليه صراحة لأنّه متعلّق بالنظام العامّ. وبما أنّ هذه الهيئة تستمد سلطتها من السلطة العامة التي يتمتع بها مصرف لبنان، فإنه يمكن بالتالي الطعن بقرار الهيئة أمام مجلس شورى الدولة لكونها تبقى أوّلًا وأخيرًا تتمتّع بطابع إداريّ لكونها غير مستقلّة عن المصرف، بل تشكّل أحد أجهزته، فبمعزل عن نشاطات مصرف لبنان لكونه تاجراً في علاقته مع الغير، يبقى صاحب الصلاحيّة في تنظيم القطاع النقدي – المالي والمصرفي وهو يبقى في هذا الحال سلطة عامّة مستقلة تصدر قرارات إداريّة.

وهذا ما أكّده مجلس شورى الدولة، إذ اعتبر "أنّ صلاحيّة الهيئة المصرفيّة العليا مزدوجة، منها ما يتعلّق بنشاط المصرف المركزيّ ومنها ما يتعلّق بدعم الوضع المصرفي وفقًا لما جاء في آخر المادة 10 من قانون 1970/3/16 "وتمارس الصلاحيات المعطاة لها بموجب هذا القانون. وبما أنّه لا شك فيه أنّ المشترع عندما عيّن القضاء الصالح في المادة 13 المشار اليها كانت نيّته متّجهة نحو نشاط المصرف المبين في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة المذكورة،

[138] م.ش.د، قرار رقم 302 تاريخ 1985/12/23، الشركة الجديدة لبنك سوريا ولبنان/ الدولة والهيئة المصرفية العليا ومصرف لبنان والمؤسسة الوطنية لضمان الودائع، م.ق.إ 1986، ص 304.

أي النشاط التجاريّ المصرفيّ، ولم يتطرّق ولم يرغب أن يبدل شيئاً من المبادئ العامّة التي تقضي بأن ينظر الى طبيعة العمل لتحديد المرجع القضائيّ الصالح للنظر فيه".

"وبما أنّه علاوة على ذلك فإن قانون النقد والتسليف الذي تضمن المادة 13 قد صدر بتاريخ 1 آب 1963 في حين أنّ الهيئة المصرفية العليا فد انشئت بتاريخ لاحق لقانون 67/28 تاريخ 9 أيار 1967 وقد أعطيت الهيئة صلاحيّات واسعة وخارقة تتعلّق بتنفيذ مصلحة عامّة وليس ما يشير إلى أن المشترع رغب بأن تشذّ الأعمال الإداريّة التي تتخذها هذه الهيئة عن قابليّة الطعن بها أمام مجلس الشورى. وبما أنّه علاوة على ذلك فإنّ المادة 23 من قانون 1967/28 قد تضمّنت فقرة أخيرة جاء فيها "لا يقبل قرار الهيئة المصرفيّة العليا أي طريق من طرق المراجعة العاديّة وغير العاديّة الإداريّة والقضائيّة" ما يعني أنّ المشترع يعترف ضمنًا بأنّه خلافًا لما جاء في المادة 13 من قانون النقد والتسليف قد تكون المنازعات بين الهيئة العليا والآخرين من صلاحيّة المحاكم الإداريّة. وبما أنّ القرار المطعون فيه قد اتخذ في مجال نشاط الهيئة العليا لتحقيق المصلحة العامّة الجديدة مستعملة الصلاحيّات الخارقة، فيكون عملها إداريًّا منفصلًا عن نشاط المصرف العاديّ وبالتالي يخرج عن صلاحيّة المحاكم العاديّة ويكون هذا المجلس صالحًا للنظر فيه"[139].

من هنا يقتضي تعديل المادة 209 والإقرار صراحة بجواز الطعن بقرارات الهيئة أمام القضاء الإداري، وإلّا فلا بدّ من أن يصار الى إزالة اللبس من خلال تحديد طبيعتها القانونية على ما يرتئيه المشترع.

[139] م.ش.د قرار رقم 682، تاريخ 1997/6/3، الشركة الجديدة لبنك سوريا/ الهيئة المصرفية العليا- مصرف لبنان – المؤسسة الوطنية لضمان الودائع- الدولة، م.ق.إ 1998، المجلد الثاني، ص 546.

الفقرة الخامسة: فيما يتعلّق بالعاملين لدى مصرف لبنان:

إنّ العلاقة التي تحكم العاملين بالمرفق العامّ الاقتصاديّ تخضع لأحكام القانون الخاص، ويختص بالنظر في منازعاتها القضاء العدليّ باستثناء المدير والمحاسب الذي يكون له صفة المحاسب العام[140]. إذ يعتبر المستخدمون والعمال فيه خارجين عن طائفة الموظّفين العموميّين، وتدخل المنازعات المتعلقة بهم بالتالي في اختصاص القضاء العدليّ أي مجلس العمل التحكيمي، الذي يطبّق عليهم أحكام النظام الخاص بهم أو الأحكام العاديّة المتعلّقة بعقد العمل أو الاستخدام[141]. أمّا في حال كان المرفق العام مختلطًا، أي إذا كان نشاطه في جزء منه تجاريًّا أو صناعيًّا، وفي الجزء الآخر إداريًّا، فيبدو الاجتهاد يميل عندئذ الى الأخذ بشروط تعيين أو استخدام كل موظف أو مستخدم لديه، ليقرر بالتالي ما إذا كان مرعيًّا بقواعد القانون العام أو قواعد القانون الخاص[142].

وفي هذا الإطار، نصّت المادة 33 من قانون النقد والتسليف (المتعلقة بصلاحيات المجلس المركزي) على أنّ "يعين موظفو مصرف لبنان وفق أحكام القانون الخاص" ما يعني إخضاعهم لقانون العمل . وبالتالي، فإنّ علاقة موظفي المصرف المركزي تحكمها الرابطة التعاقديّة، ويكون الاختصاص لحلّ النزاعات الناشئة بينهم وبين مصرف لبنان خاضعًا لصلاحيّة مجلس العمل التحكيمي. وهذا لا يبدّل من طبيعة مصرف لبنان القانونيّة لكونه سلطة عامّة، خصوصًا وإنّ تحقيق أهداف إنشائه مرتبط الى حدّ بعيد بالحاكم والمجلس المركزيّ.

وقد اعتبر مجلس العمل التحكيمي في بيروت أنّه " وحيث جاء في الفقرة 9 من المادة 33 من قانون النقد والتسليف "يعين موظفو المصرف وفق نظام القانون الخاص"، كما جاء في المادة

[140] مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، 2015، بيروت، ص52.
[141] بالمعنى ذاته إدوار عيد، رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة، الحقوق للمؤلف، 1973، ص 228.
[142] يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص572.

الأولى من نظام مستخدمي مصرف لبنان ما يلي: وضع هذا النظام تنفيذاً للمادة 66 من قانون العمل تاريخ 1946/9/23 وللفقرة 9 من المادة 33 من قانون النقد والتسليف وهو يحدد شروط تعيين الموظفين وخدمتهم وانهائها في مصرف لبنان".

"وحيث إنّه من المتفق عليه علمًا واجتهادًا أنّ النظام الداخليّ للمؤسّسة يعتبر بمثابة اتفاق تبعيّ متمّم لعقد الاستخدام، وبالتالي يُلزم الفريقين والقاضي. وحيث إنّ شكل تعيين أو إنهاء خدمة الأجير في مصرف لبنان بموجب قرار إداريّ من قبل الحاكم ليس من شأنه تعديل ما ورد في الفقرة 9 من المادة 33 من قانون النقد والتسليف والمادة الأولى من نظام المستخدمين، اللتين تنصّان على التعيين والإنهاء وفق نظام القانون الخاص وإنّ القياس هنا على القانون الاداري ما هو إلّا مجرّد ظاهر".

"وحيث يكون مجلس العمل التحكيمي بالتالي هو المرجع الصالح المختص بالنظر في الخلاف الناشئ عن الصرف من الخدمة بين مصرف لبنان والمدعي، حسبما جاء في المادة 79 فقرة 3 من قانون العمل"[143].

وللمفارقة نصّت الفقرة الثانية من المادة 16 من القانون الفرنسي رقم 55-2017 على أنّه "يجوز لأي سلطة إدارية مستقلة أو سلطة عامة مستقلة أن توظف مسؤولين مدنيين وعسكريين، وقضاة معينين معها في وضع يتفق مع أنظمتها الأساسية وتوظيف وكلاء متعاقدين"[144].

كما أنّ نظام المستخدمين لدى المصرف قد أعطى للحاكم سلطة التأديب (وجود مجلس تأديبي خاص بعكس المؤسسات العامّة التي تخضع للمجلس التأديبي العام) وإنهاء خدمات العاملين فيه

[143] قرار صادر عن مجلس العمل التحكيمي في بيروت بتاريخ 1992/7/7. المصنف السنوي (الإلكتروني)- المصنف في قضايا العمل والضمان الاجتماعي – 11.

[144]Art.16 « Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante peut employer des fonctionnaires civils et militaires, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats placés auprès d'elle dans une position conforme à leur statut et recruter des agents contractuels ».

بوصفه يحمل صفتين: ربّ عمل ورأس السلطة العامّة النقديّة، إذ اعتبرت محكمة التمييز المدنية أنّه "حيث أن المادة 72 من نظام المستخدمين التي نصّت في فقرتها الأولى على حقّ المصرف في صرف أيّ مستخدم في أيّ وقت شاء في نطاق أحكام المادة 61 من هذا النظام (استطلاع رأي المجلس التأديبيّ) نصّت في فقرتها الثانية على أنّه يحقّ للحاكم أن يقرّر الصرف من الخدمة في بعض الحالات الخاصّة من دون الرجوع الى المجلس التأديبي على أن يستطلع مسبقًا رأي ثلاثة من المستخدمين برتبة مدير ويكون رأي هؤلاء استشارياً "."وحيث إنّ المادة 72 بفقرتيها الأولى والثانية لم تعطّل مبدأ حريّة الصرف من العمل الوارد في المادة 50 من قانون العمل وإنّما وضعت أصولًا لممارسة هذا الحقّ تمثلت باستطلاع رأي المجلس التأديبيّ في الحالة الأولى وفي استطلاع رأي ثلاثة مديرين في الحالة الثانية "[145].

وأيضًا اعتبرت محكمة التمييز المدنيّة أنّه " وان كانت المادة 70 من قانون موظّفي مصرف لبنان تتحدّث عن إنهاء خدمة الموظف، فإنّ ذلك لا يعني أنّ فريقيّ العقد لا يكونان خاضعين لأحكام قانون العمل في هذه الحالة (أي حالة انهاء العقد) لمجرد أن تتحدث المادة 70 المذكورة عن إنهاء للخدمة، كما يدعي المميز بصورة طارئة، ذلك أن العلاقة بين الفريقين ليست سوى علاقة عمل بدليل وجود ربّ عمل وأجير يضع عمله في خدمة الأول، من جهة، وبدليل أن ما تقضي المادة 70 بوضع حدّ له، وبإنهائه من قبل رب العمل هو خدمة الأجير، من جهة أخرى، ولأن انهاء الخدمة ليس سوى وجه من أوجه وضع حد لرابطة العمل ولإجارة الخدمة التي ترعاها أحكام المادة 50 من قانون العمل كونها من قبيل الصرف من الخدمة، من جهة أخيرة"[146].

---

[145] تمييز مدني، الغرفة السادسة، قرار صادر في 1994/6/21، المصنف السنوي في الاجتهاد (الإلكتروني)، المصنف في قضايا العمل والضمان الاجتماعي – 102.

[146] تمييز مدني الغرفة الثامنة، قرار صادر بتاريخ 2007/1/14، المصنف السنوي (الالكتروني) في القضايا المدنية 1999-169.

الفرع الثاني: الأجهزة المنشأة لدى مصرف لبنان:

أنشئ لدى مصرف لبنان أجهزة مستقلة عنه، بحيث لا تعدّ أجهزة عاملة لديه بالرغم من أنها تلعب دورًا في الرقابة على الهيئات الخاضعة لسلطة المصرف المركزي. وبالرغم من أنّ الأخير يمارس الرقابة، إلّا أنّ المشترع ارتأى عدم حصر صلاحية الرقابة بيد الحاكم أو مصرف لبنان. لذلك تمّ إنشاء أجهزة تتمتع بالاستقلال عن مصرف لبنان بالرغم من وجودها لديه. وهذه الأجهزة هي: لجنة الرقابة على المصارف (فقرة أولى) وهيئة التحقيق الخاصة (فقرة ثانية).

وتجدر الإشارة الى أنّ هيئة الأسواق الماليّة لا تعدّ جهازًا منشأً لدى مصرف لبنان وحتى غير مرتبطة به، لكن سيتمّ الحديث عنها، والتعليق على بعض النقاط في المقارنة مع هيئة التحقيق الخاصّة، لأنّ رئاستها مرتبطة بحاكمية مصرف لبنان (فقرة ثالثة). كما أنّ القانون رقم 139 تاريخ 1999/10/26[147] قد أنشأ شركة مغفلة لبنانيّة لدى مصرف لبنان أسماها الوديع المركزيّ، يساهم مصرف لبنان بأغلبيّة أسهمها، لذلك سيتمّ التطرّق إليها (فقرة رابعة).

الفقرة الأولى: لجنة الرقابة على المصارف:

نصّت المادة الثامنة من القانون رقم 67/28 تاريخ 9 أيار 1967 على أن تنشأ لدى مصرف لبنان لجنة مستقلّة للرّقابة على المصارف غير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة المصرف وترتبط بها دائرة الرّقابة المنصوص عليها في المادة 148 من قانون النقد والتسليف وأنّ مصرف لبنان يتحمّل جميع النفقات العائدة لها.

[147] المنشور في الجريدة الرسمية عدد51 تاريخ 1999/10/28، ص 2866-2867.

أولاً: تأليفها:

تتألف لجنة الرقابة على المصارف، على ما ذكرته المادة الثامنة من القانون أعلاه، من: "خمسة أعضاء يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الماليّة على الوجه التالي: أولًا: اختصاصيّ في الشؤون المصرفيّة أو الماليّة أو أستاذ جامعيّ متخصّص في هذه الشؤون- رئيسًا. ثانيًا: عضو تقترحه جمعيّة المصارف في لبنان. ثالثًا: عضو تقترحه مؤسّسة الضمان المنشأة بموجب هذا القانون ويحلّ ممثّل عن مصرف لبنان يعينه مجلس المصرف محل العضو الذي يمثل مؤسسة الضمان ريثما تباشر هذه المؤسسة عملها. يعيّن أعضاء هذه اللجنة لمدة خمس سنوات، وينبغي أن تتوافر فيهم الخبرة والصفات المعنوية التي تستوجبها وظيفتهم. يتفرغ أعضاء اللجنة إلى عملهم ولا يجوز أن يتعاطوا أي عمل آخر. يقسم الأعضاء بين يديّ رئيس الجمهوريّة ...تأخذ اللّجنة قراراتها بالأكثريّة. وللّجنة أن تطلب المعلومات التي تحتاج إليها من المصرف المركزيّ. كما أنّ لحاكم مصرف لبنان أن يطلب من اللجنة أن تقوم بتدقيق خاص في وضع مصرف معيّن ...".

يُلاحظ في هذه المادة عدم ذكر للعضوين الرابع والخامس، فإمّا أن يكون ذلك قد سقط سهواً من قبل المشرّع، أو أنّ المقصود بأنّ اللجنة مؤلفة من خمسة أعضاء وأنّه يجب توفّر الصّفات المذكورة في العضو المنصوص عليه في الند " أولًا " من هذه المادة في العضوين الرابع والخامس.

ثانياً: مهمة اللجنة:

نصّت المادة التاسعة من القانون رقم 67/28على مهمّة لجنة الرّقابة على المصارف "مهمّة اللجنة التحقّق من حسن تطبيق النّظام المصرفيّ المنصوص عليه في الباب الثالث من قانون النقد والتسليف على المصارف إفراديًّا وفق الأصول المحدّدة في المادتين 149 و150 من

قانون النقد والتسليف. ويجب على اللجنة أن تقوم بالتدقيق الدوريّ على جميع المصارف دون التقيّد، إذا رأت ذلك، بأحكام الفقرتين 1 و2 من المادة 149 من القانون المذكور. تمارس اللجنة صلاحيات الرقابة الممنوحة لحاكم مصرف لبنان ولمصرف لبنان بموجب قانون النقد والتسليف والصلاحيات المعطاة لها بموجب هذا القانون.

يحقّ للّجنة أن تضع لأيّ مصرف برنامجًا لتحسين أوضاعه وضبط نفقاته وأن توصيه بالتقيّد به".

يتبيّن ممّا تقدم، أن لجنة الرقابة على المصارف مستقلّة عن مصرف لبنان بالرّغم من أنّ نفقاتها تقع على عاتقه، وغير خاضعة لسلطة الحاكم. مهمتها الأساسية تلقي التقارير من قبل مفوضي المراقبة لدى المصارف، بالرغم من أنّ لدى المصرف المركزيّ مراقبين نصّت عليهم المادّة 148 ممن قانون النقد والتسليف، وهم تابعون لدائرة المراقبة المنصوص عليها في المادة الأخيرة الآتي نصّها "يعهد بالرقابة على المصارف الى دائرة المصرف المركزي منفصلة ومستقلّة تمامًا عن بقيّة دوائره ومرتبطة مباشرة بالحاكم ... وأن تطلب الإيضاحات من المصارف من خلال عمليات التدقيق الإفرادية لكل مصرف".

كما لها صلاحيّة الرقابة على المؤسسات المالية بموجب المادة 182 من القانون ذاته " تناط مراقبة المؤسسة المالية بلجنة الرقابة على المصارف وتخوّل اللجنة تجاه هذه المؤسسات نفس الصلاحيات التي تمارسها تجاه المصارف ... ".

يتضح أن للجنة الرقابة سلطة موازية لسلطة مصرف لبنان الرقابيّة، بالرغم من أنّها ملزمة بإطلاع الحاكم على الأوضاع المصرفيّة إجماليًّا وإفراديًّا وتؤمّن المعلومات للهيئة المصرفيّة العليا في حال طلبتها بشأن القضايا المعروضة أمامها، بحسب الفقرة الثالثة من المادة 10 من قانون 67/28. وهي إذا كانت تتمتّع بالاستقلال عن مصرف لبنان، فإنّها لا تملك الشخصيّة

المعنويّة "لأنّ الشخص المعنويّ العامّ يستمد شخصيته من القانون الذي أنشأه "[148] فتبقى تتمتّع بالاستقلال في عملها من الناحية الإداريّة والوظيفيّة تجاه مصرف لبنان والحاكم من دون الاستقلال المالي.

ثالثاً: لجهة محاسبة أعضائها:

أما لناحية محاسبة أعضاء لجنة الرقابة على المصارف، فهي لا تتمّ عبر مصرف لبنان، بل عبر مجلس الوزراء بأمر من الحاكم وفق ما نصّت عليه المادة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 67/43 تاريخ 1967/8/5 (تحديد مسؤوليّة رئيس وعضويّ لجنة الرّقابة على المصارف) " إذا رأى حاكم مصرف لبنان أن رئيس أو أحد عضويّ اللّجنة قد أخلّ بالموجبات المترتّبة عليه، يرفع عندئذ الأمر الى مجلس الوزراء مقترحًا التدبير المقتضى وفقًا لأحكام المادة الثالثة من هذا المرسوم الاشتراعي. على مجلس الوزراء أن يبت بمضمون اقتراح حاكم المصرف خلال مهلة شهر واحد من تاريخ وروده الى رئاسة مجلس الوزراء، فإذا انقضت المهلة المذكورة من دون أن يبتّ مجلس الوزراء بمضمون الاقتراح سلبًا أو إيجابًا، يعتبر اقتراح حاكم مصرف لبنان نافذًا حكمًا بدءًا من تاريخ انقضاء مهلة الشهر المار ذكرها.

إن اقتراح وفرض العقوبتين الأوليَيْن المنصوص عليهما في المادة الثالثة من هذا المرسوم الاشتراعي وتنفيذهما يبقى سريًّا، ويكون سريًا اقتراح العقوبة الثالثة المنصوص عليها في المادة الثالثة المذكورة ".

كما نصّت المادة 3 من ذات المرسوم الاشتراعيّ على أن "تقسم العقوبات التي يمكن فرضها بحق رئيس وعضوي اللجنة الى ثلاث درجات:- الدرجة الأولى، التنبيه.- الدرجة الثانية، اللوم.-

---

[148] زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، دون تاريخ، صيدا وبيروت، ص 63.

الدرجة الثالثة، إنهاء الخدمة ". وهذا يشكّل ضمانة لاستقلاليّة أعضائها وعدم ارتباطهم مباشرةً بحاكم مصرف لبنان أو حتى بالمصرف، لا بل إنّ دائرة الرقابة لدى المصرف مرتبطة بها، فتكون الرقابة بذلك تمارس بشكل مستقلّ من حيث السلطة لكن مشتركة من حيث الجهاز العامل.

وفي ما يتعلق بعملها فهي تستمدّ صلاحيّاتها من صلاحيّات الحاكم والمصرف المركزي (المادة 148)، وبالتالي يكون لها حقّ توجيه الأوامر لناحية الالتزام بالتدابير التي يتخذها مصرف لبنان تجاه المصارف والمؤسسات الماليّة.

بناءً على ما تقدّم، يتبيّن أنّ لجنة الرقابة على المصارف هي سلطة إداريّة مستقلّة، إذ تتوافر فيها شروط الاستقلاليّة وسلطة إصدار الأوامر لكن محجوب عنها الشخصيّة المعنويّة، ما يعني أنّها لا ترقى لمصاف السّلطة العامّة بل تبقى ضمن إطار السّلطة الإداريّة المستقلّة.

الفقرة الثانية: هيئة التحقيق الخاصة:

أنشئت هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان بموجب القانون رقم 2001/318 تاريخ 2001/4/20 تحت مسمى "مكافحة تبييض الأموال" الذي عدّل بموجب القانون رقم 2015/44 تاريخ 2015/11/24 تحت مسمى "مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب"، إذ نصّت المادة 6 منه على أن "تنشأ لدى مصرف لبنان هيئة مستقلّة، ذات طابع قضائيّ، تتمتّع بالشخصيّة المعنويّة، غير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة المصرف".

أولاً: تكوينها:

تتألف هيئة التحقيق الخاصّة، وفق ما جاء في المادة 6 من القانون أعلاه، من:- حاكم مصرف لبنان وفي حال تعذّر حضوره، من ينتدبه من بين نوابه، رئيسًا.- القاضي المعيّن في الهيئة

المصرفيّة العليا، وفي حال تعذّر حضوره، قاض رديف يعيّنه مجلس القضاء الأعلى لمدة تعادل مدة تعيين القاضي الأصيل، عضوًا.- رئيس لجنة الرقابة على المصارف، وفي حال تعذّر حضوره، من ينتدبه من أعضاء اللجنة المذكورة، عضوًا.- عضو أصيل وعضو رديف يعينهما مجلس الوزراء بناءً على إنهاء حاكم مصرف لبنان، على أن تتوفر فيهما خبرة لا تقل عن 15 سنة في مجال القانون المالي أو المصرفي، عضوًا ...".

وتجتمع الهيئة بناءً على دعوة رئيسها مرتين في الشهر على الأقلّ وعند الحاجة، ويكون نصاب حضورها بثلاثة أعضاء على الأقل، وتتخذ قراراتها بأكثرية أصوات الحاضرين، وفي حال تعادلت الأصوات يكون صوت الرئيس مرجّحًا (وفق البندين 6 و7 من المادة 6). كما أنّها، بحسب البند الثامن من المادة6، تعيّن أمينًا عامًّا لها، على أن يكون متفرّغًا للأعمال التي تكلّفه بها، وينفذّ قراراتها، ويشرف مباشرة على المستخدمين لديها والمتعاقدين معها وعلى الأشخاص الذين تنتدبهم لمهمّة معيّنة ولا يعتدّ تجاههم بالسريّة المصرفيّة المنصوص عنها في القانون الصادر بتاريخ 1956/9/3.

كما يخضع جميع العاملين لديها والمنتدبين من قبلها لموجب الحفاظ على السريّة (بند9 المادة 6) الذين يتمتّعون بالحصانة ضمن نطاق عملهم بحيث لا يجوز الادّعاء عليهم أو ملاحقتهم مدنيًّا أو جزائيًّا ضمن إطار المهام الموكلة إليهم (المادة 12 من قانون رقم 2015/44)، وتضع الهيئة نظامًا لسير عملها ونظامًا للمستخدمين لديها والمتعاقدين معها الخاضعين للقانون الخاص (بند 10 من المادة6 من قانون رقم 2015/44).

ثانياً: مهمة الهيئة:

إنّ مهمة هيئة التحقيق الخاصّة، بموجب البند الثاني من المادة 6 من قانون مكافحة تبييض الأموال والإرهاب، تلقي الإبلاغات وطلبات المساعدة وإجراء التحقيقات في العمليات التي يشتبه

بأنها تشكل جرائم تبييض أموال أو جرائم تمويل إرهاب (في الحالات التي نصّت عليها المادة الأولى والمادة الثانية من القانون أعلاه) وتقرير مدى جدية الأدلة والقرائن على ارتكابها واتخاذ القرار المناسب لجهة تجميد الحسابات وغيرها؛ إضافة الى التحقق من قيام المعنيين المنصوص عليهم في المادتين الرابعة والخامسة[149] بالتقيد بالموجبات التي نصّ عليها هذا القانون والنصوص التنظيمية التي تستند إليه.

كما تجمع وتحفظ المعلومات الواردة من المعنيين المشار إليهم في المادة 4 والمادة 5 والمعلومات التي تردها من السّلطات الرسميّة اللبنانيّة أو الأجنبيّة أو من جهات أخرى، وتصدر النصوص التنظيميّة في ما يتعلّق بتطبيق أحكام قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب لمن عيّنتهم المادة 5 منه وإصدار التوصيات للجهات المعنيّة كافة، وغير ذلك وفق ما جاء في المادة المذكورة.

وللمفارقة، فإنّ القانون رقم 2015/44 قد أدخل تعديلًا جوهريًّا على هيئة التحقيق الخاصّة، فبعد أن كانت قراراتها لا تقبل الطعن عبر أي طريق من طرق المراجعة العاديّة وغير العاديّة، الإداريّة أو القضائيّة بما في ذلك المراجعة لتجاوز حدّ السلطة (المادة 8 بند 3 من القانون رقم 2001/318)[150]، لم يتطرّق القانون الجديد لجهة إمكانية الطعن بالقرارات التي تصدر عن

---

[149] نصّت المادة 4 على أنّه "على المصارف والمؤسسات المالية وشركات الإيجار التمويلي والمؤسسات التي تصدر وتروج بطاقات الإيفاء أو الائتمان والمؤسسات التي تتعاطى التحاويل النقدية إلكترونياً ومؤسسات الصرافة والشركات التي تتعاطى الوساطة الماليّة وهيئات الاستثمار الجماعيّ وأيّة مؤسّسات تخضع لترخيص أو لرقابة مصرف لبنان التقيّد بالموجبات المعدّدة أدناه وبالنصوص التنظيمية التي تصدر عن مصرف لبنان ...". أما المادة 5 فقد نصّت أنّه "على المؤسسات غير الخاضعة لقانون سرّيّة المصارف الصادر بتاريخ 1956/9/3 سيما شركات التأمين، ونوادي القمار، وتجار ووسطاء العقارات، وتجار السلع ذات القيمة المرتفعة... ".

[150] في هذا السياق، راجع جيزيل الخوري، " **هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان (طبيعتها القانونية وإمكانية الطعن بقراراتها)**"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الفرع الأول، 2015، حيث أوردت في القسم الثاني من الرسالة الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة إضافة الى طبيعة القرارات التي تصدر عنها وقابلية الطعن بقراراتها في ظل القانون رقم 2001/318، ص 80 وما يليها. وأيضاً، راجع باسكال ضاهر، مرجع سابق، في شرحه لطبيعة هذه الهيئة وإمكانية الطعن بقراراتها في ظل القانون رقم 2001/318، ص 181 وما يليها.

الهيئة، ما يثير التساؤل عن إمكانيّة ذلك، لكن الإجابة لا تكون إلا مع تحديد طبيعتها القانونيّة وما إذا كان لها الطابع القضائيّ وفق ما جاء في المادة السادسة من القانون رقم 2015/44.

ثالثاً: قرارات الهيئة:

وفقًا للفقرة الثالثة من المادة 6 من القانون أعلاه، يُحصر بالهيئة حقّ تقرير التجميد النهائيّ للحسابات أو للعمليّات المعنيّة أو رفع السرّيّة المصرفيّة، لصالح المراجع القضائيّة المختصّة ولصالح الهيئة المصرفيّة العليا بشخص رئيسها، عن الحسابات أو العمليات التي يشتبه بأنّها تتعلق بتبييض أموال أو بتمويل إرهاب، أو تقرير هذه الإجراءات مجتمعة. كما لها الحقّ في الإبقاء على الحسابات المشتبه بها قيد المتابعة، ويمكن لها الرجوع عن قراراتها جزئيًّا أو كليًّا. وبموجب المادة 8 البند الثاني، تتخذ الهيئة قرارًا بأخذ العلم أو بإجراء التحقيق اللّازم من خلال التدقيق في الحسابات أو العمليات أو التحقق من الأموال المشتبه بها بعد تقييم وتحليل المعلومات المتوفرة لديها، وفقًا لأحكام البنود 2 و3 و4 من المادة 6. وبموجب البند الرابع من المادة 8 في حال قررت الهيئة رفع السرّيّة المصرفيّة عن الحسابات أو تجميدها بصورة نهائيّة أو طلب الاستمرار بمنع التصرف "... ترسل الهيئة نسخة طبق الأصل عن قرارها الى كل من النائب العام التمييزي وإلى الهيئة المصرفيّة العليا بشخص رئيسها وإلى صاحب العلاقة والى الجهات المعنية بهذا القرار، محلية أو خارجية ...".

وقد أُعطيت النيابة العامّة التمييزيّة، بموجب البندين الخامس والسادس من المادة 8[151]، صلاحية السير بالدعوى العامة أو حفظ الملف، وفي الحالة الأخيرة لا يجوز للهيئة أن تبقي على

[151] نصّت المادة 8 من قانون 2015/44 " ... 5- في حال قرر النائب العام لدى محكمة التمييز حفظ الأوراق بقضايا تبييض الأموال وعدم السير بالدعوى العامة تعتبر الحسابات المجمدة وسائر الاموال محررة ويجري إبلاغ قرار الحفظ الى "هيئة التحقيق الخاصّة"، ولا يجوز لـ"الهيئة" أن تبقي على رفع السرّية المصرفيّة والتجميد ومنع التصرف بالأموال وعليها أن تبلغ فوراً المصارف والجهات المعنية الأخرى بذلك. إذا تبين لها

رفع السرية المصرفية والتجميد ومنع التصرف على الحساب المعني وإبلاغ ذلك للجهات المعنية.

أما في حال صدر حكم مبرم بالبراءة أو بمنع المحاكمة عن قاضي التحقيق أو عن الهيئة الاتهاميّة بحق صاحب الحساب، تصبح الحسابات والأموال محرّرة، على أن تبلّغ الهيئة ذلك للجهات المعنيّة، ولا يعود لها أن ترفع السرّيّة المصرفيّة مجددًا إلّا عبر الآليّة الملحوظة في المادة 127 من قانون أصول المحاكمات الجزائيّة المتعلّقة بفتح التحقيق من جديد في حال ظهور أدلّة جديدة.

كما أنّ لهيئة التحقيق الخاصّة سلطة توجيه التنبيه الى الجهات التي تخالف النصوص التنظيميّة الصادرة لتطبيق أحكام القانون رقم 2015/44 وطلب التقارير المتضمّنة التّدابير التي تتّخذها تصحيحًا لأوضاعها وإحالتها أمام الهيئة المصرفية العليا بموجب المادة 13 الفقرة الثانية منها من القانون المذكور " ... للهيئة أن توجه تنبيهًا إلى الجهات التي تخالف أحكام النصوص التنظيميّة الصّادرة لتطبيق أحكام هذا القانون، وأن تطلب تقارير منتظمة منها عن التدابير التي تتّخذها تصحيحًا لأوضاعها، كما يمكن إحالة هذه الجهات الى الهيئة المصرفية العليا في ما خصّ المعنيّين في المادة الرابعة ومراسلة سلطات الوصاية أو الإشراف بشأن المخالفين المعنيين في المادة الخامسة...".

قبل تنفيذها القرار وجود أدلّة أو قرائن جديدة من شأنها أن تبرر الإبقاء على التجميد ومنع التصرف بالأموال ورفع السرية المصرفية فعلى "الهيئة" أن ترسل تقريراً معللاً مرفقاً بالمستندات المتضمنة هذه الأدلة أو القرائن الى النائب العام لدى محكمة التمييز الذي له أن يقرر عند الاقتضاء التوسع بالتحقيق على ضوء هذه المعطيات.
6- وفي حال صدور قرار مبرم بمنع المحاكمة عن قاضي التحقيق أو عن الهيئة الاتهامية كما في حال صدور حكم أو قرار مبرم بإبطال التعقبات أو بالبراءة بحقّ أصحاب الحسابات المجمدة والأموال الممنوع التصرف بها تصبح الحسابات والأموال محررة ويجري إبلاغ نسخة عن الحكم أو القرار الصادر الى "هيئة التحقيق الخاصة" بواسطة النائب العام لدى محكمة التمييز وعلى "الهيئة" أن تبلغ الحكم أو القرار الى المصارف والجهات المعنية الأخرى بذلك، ولا يعود لـ"الهيئة" أن ترفع السرية المصرفية مجدداً أو أن تعيد التجميد ومنع التصرف بشأن الحسابات والأموال المشمولة بقرار منع المحاكمة إلا عن طريق اتباع الآلية المنصوص عليها في المادة 127 من قانون أصول المحاكمات الجزائية".

انطلاقًا ممّا تقدّم، يتبيّن أنّ القرارات التي تصدر عن هيئة التحقيق الخاصّة لا تفصل في نزاع قائم بقدر ما تشكّل ضابطًا لسير عمل الهيئات الخاضعة لسلطتها لناحية الرّقابة على مصادر أموالها، واتخاذ الإجراءات التي تسهم في تسهيل عمليّة التحقيق التي تجريها؛ على أن الكلمة الأخيرة تبقى للقضاء الجزائيّ عبر النائب العام التمييزيّ. إضافة الى أنّ هذه القرارات لا تتمتّع بالصفة القضائيّة لكونها توقّع من قبل الحاكم/ رئيس الهيئة وحده ولا تصدر باسم الشعب اللبناني، فكان من الأجدر على المشترع لو أنّه عند إقرار القانون 2015/44 قد أزال الصفة القضائية عنها كما فعل لناحية الطعن في قراراتها.

ولأنّ الهيئة تتمتّع بالشخصيّة المعنويّة والاستقلال الإداريّ عن مصرف لبنان، وليس الاستقلال الماليّ لأنّ نفقاتها يتحمّلها مصرف لبنان من ضمن الموازنة التي تضعها والتي يجب أن تحظى بموافقة المجلس المركزيّ (المادة6 الفقرة11 من القانون رقم 2015/44). عليه، يمكن القول بأنّ هذه الهيئة كما مصرف لبنان تعتبر سلطة عامّة مستقلّة التي يجب إخضاع قراراتها، غير تلك المتعلقة بمراسلة النائب العام التمييزي، لرقابة مجلس شورى الدولة.

الفقرة الثالثة: فيما يتعلّق بهيئة الأسواق الماليّة:

كما سبقت الإشارة، فإنّ الحديث عن هيئة الأسواق الماليّة سينطلق من ناحية ارتباطها بحاكميّة مصرف لبنان. ولهذا سيتَمَحْوَرُ الحديث حول تأليفها (أولاً) وطبيعتها القانونية (ثانياً).

أولاً: تأليفها:

إنّ حاكم مصرف لبنان هو الرئيس الحكمي لمجلس هيئة الأسواق المالية بموجب القانون رقم

161 تاريخ 2011/8/17[152]، حيث نصّت المادة 6 منه على أنه "يتولى إدارة هيئة الأسواق المالية مجلس مؤلف من سبعة أعضاء هم:

-حاكم مصرف لبنان أو من يحل محله قانونًا (رئيسًا)

-مدير وزارة المالية العام أو من يحل محله قانونًا (عضوًا)

-مدير عام وزارة الاقتصاد والتجارة أو من يحل محله قانونًا(عضوًا)

-رئيس لجنة الرقابة على المصارف أو من يحل محله قانونًا (عضوًا)

-ثلاثة خبراء (أعضاء) على أن يكون أحدهم خبيرًا في الشّؤون المصرفيّة تقترحه جمعيّة المصارف في لبنان، وآخر خبيرًا في شؤون الأسواق الماليّة تقترحه البورصات على أن يتمّ اقتراحه، في حال عدم وجود أكثر من بورصة واحدة، من قبل بورصة بيروت المنشأة والمنظّمة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 120 تاريخ 1983/9/16. أما الخبير الثالث فيكون خبيرًا في الشّؤون الماليّة يقترحه وزير الماليّة". أمّا بالنسبة لنائب الرئيس فقد نصّت المادة 7 من القانون رقم 2011/161 على أن "... ينتخب المجلس نائبًا للرئيس من بين الأعضاء الخبراء،

[152] المنشور في الجريدة الرسمية عدد 39 تاريخ 2011/8/25، ص 3083-3100. وقد نصّت المادة الخامسة من القانون رقم 2011/161 على مهام هيئة الأسواق المالية، "تعنى هيئة الأسواق المالية بالمحافظة على سلامة الادّخار المُوظف في الأدوات المالية وبتشجيع الأسواق المالية في لبنان وبالتنسيق بين مختلف القطاعات المعنية، ولها لهذه الغاية أن تقوم بالنشاطات والمهام التي أنيطت بها، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:
أ- تنظيم وتطوير الأسواق المالية في لبنان والسعي ال زيادة استخدام هذه الأسواق من قبل المستثمرين والمصدّرين في لبنان والخارج.
ب- تقليص مخاطر النظام (Systematic Risk) في الأسواق المالية.
ج- حماية المستثمرين من الممارسات غير المشروعة أو غير المتوافقة مع الأصول أو غير المنصفة، بما في ذلك حظر الاستغلال الشخصي المباشر أو غير المباشر للمعلومات المميّزة في التعامل بالأسواق المالية.
د- تنظيم كيفية الإطلاع على المعلومات من قبل الأشخاص الذين يوزّعون الأدوات المالية على الجمهورية.
ه- تحديد إطار التعامل وتنظيم النشاطات المهنية التي يقوم بها الأشخاص الذين يمارسون الأعمال الخاصة بالأدوات المالية والسهر على تقيّدهم بآداب السلوك المهنية.
و- تنظيم ورقابة عمل البورصات المرخص لها أو الأشخاص الذين يقدمون خدمات الإيداع أو مقاصة أو تسوية.
ز- وضع الإطار التنظيمي العام لإدراج الأدوات المالية والموافقة على التداول بها في البورصات.
ح- إصدار التراخيص لوسطاء السوق الذين يقومون بتقديم خدمات للمستثمرين والمصدّرين.
ط- إصدار التراخيص لشركات التقييم المالي (Financial Rating Agencies) وتحديد إطار عملها وتنظيمه.
ي- الترخيص لهيئات الإستثمار الجماعي بما فيه الصناديق المشتركة للإستثمار بعمليات التسنيد.
ك- معاقبة المخالفات الإدارية لأحكام هذا القانون وللأنظمة المتخذة تطبيقاً له.
ل- طلب الملاحقة في جرائم إستغلال وإفشاء معلومات مميّزة أو ترويج معلومات خاطئة أو مضلّلة بصكوك أو أدوات مالية أو بمصدّري هذه الصكوك والأدوات".

وفي حال تعذّر على رئيس المجلس أو من يحلّ محلّه قانونًا القيام بمهامه لأي سبب كان يحلّ نائب الرئيس محله في ممارسة صلاحياته طوال مدّة التعذّر ...". كما أنّ الخبراء الأعضاء يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح مجلس الوزراء، سندًا للمادة 7 من القانون أعلاه، لمدّة خمس سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة فقط.

في ما يتعلّق بتعيين الخبراء الأعضاء في مجلس هيئة الأسواق الماليّة تجدر الإشارة إلى مسألة عدم استشارة رئيس مجلس الهيئة (الحاكم)، بحيث إنّه كان من الأجدر، كما هو الحال لدى مصرف لبنان عند تعيين نوّاب الحاكم بناءً على اقتراح وزير الماليّة لكن بعد استشارة الحاكم (وإن كانت هذه الاستشارة مسألة تتعلّق بالشكل لكن لا بدّ من أن يكون لديها تأثير في ناحية ما، خصوصًا وإنّ الحاكم يجب أن يكون من أهل الخبرة والدراية، خلافًا لمجلس الوزراء الذي يظلّ سلطة سياسيّة).

أمّا لناحية تعيين الخبراء أعضاءً لدى مجلس هيئة الأسواق الماليّة، فقد نصّت المادة 7 من القانون رقم 2011/161 على أنّه "1- يتمّ تعيين الخبراء في المجلس بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الماليّة لمدّة خمس سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة فقط وذلك وفقًا لما يلي:

تقدّم كلّ من جمعيّة المصارف في لبنان والبورصات، المذكورة في المادة السادسة، إلى وزير الماليّة لائحة بثلاثة أشخاص، يختار من كلّ لائحة شخصًا واحدًا يقترحه على مجلس الوزراء. ينتخب المجلس نائبًا للرئيس من بين الأعضاء الخبراء، وفي حال تعذّر على رئيس المجلس أو من يحلّ محلّه قانونًا القيام بمهامه لأيّ سبب كان، يحلّ نائب الرئيس محلّه في ممارسة صلاحيّاته طوال مدّة التعذّر. يقسم رئيس وأعضاء المجلس أمام رئيس الجمهوريّة، قبل مباشرتهم مهامهم، اليمين القانونيّة بأن يقوموا بهذه المهام بإخلاص وأمانة وتجرّد واستقلال مع الحرص على تطبيق القوانين والأنظمة والمحافظة على أسرار المهمّة الموكلة إليهم. وعلى

الرئيس وجميع الأعضاء أن يتصرّفوا في المجلس بصفتهم الشخصيّة وليس بالصّفة التي عيّنوا بها أو كممثّلين للهيئات التي اقترحتهم ...".

في هذه المادة عدّة مآخذ، إضافة الى عدم استشارة رئيس المجلس (الحاكم) بالنسبة للتعيين، يطرح التساؤل لناحية القسم أمام رئيس الجمهوريّة، فالحاكم يقسم عند تعيينه لمنصب حاكميّة مصرف لبنان ثمّ تفرض عيه هذه المادة أن يقسم لكونه رئيسًا لمجلس هيئة الأسواق الماليّة، وهذا الأمر مستغرب لأنّ وجوده لدى هذا المجلس مستمّد أصلًا من وجوده على رأس مصرف لبنان

مبرّر هذا التساؤل مسألة الحصانة المقرّرة للخبراء الأعضاء المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 7 المذكورة آنفًا والتي تتشابه الى حدّ بعيد مع الحصانة المقرّرة للحكام وأعضاء المجلس المركزيّ لمصرف لبنان، حيث نصّت الفقرة الثانية على أنّه "2- فيما عدا حالة الاستقالة الاختياريّة، لا يجوز عزل أي من الأعضاء الخبراء إلا عند تحقّق أيّ من الحالات التالية: أ- عجز صحي مثبت يحول دون ممارسة مهامهم. ب- إخلال بواجبات الوظيفة في ما عناه قانون العقوبات. ج- خطأ فادح في تسيير الأعمال. د- مخالفة جسيمة لأحكام هذا القانون و/أو الأنظمة الصادرة تطبيقًا له. ه- صدور حكم أو قرار ظنيّ بالملاحقة بجرم معاقب عليه بالحبس لمدة سنة أو أكثر. يتمّ العزل بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الماليّة". وهنا دليل على أنّ حصانة رئيس مجلس هيئة الأسواق الماليّة مستمدّة من حصانته لكونه حاكمًا لمصرف لبنان. وهذا يدلّ على إمكانيّة تكريس رئاسة هيئة الأسواق الماليّة لغير حاكم مصرف لبنان (وهذا ما لم يلحظه القانون الفرنسي رقم 2003-706 المتعلق بهيئة الأسواق الماليّة الفرنسية L'Autorité des Marchés Financiers الصادر في 2003/8/1[153] والذي عدّل قانون النقد الفرنسي (code monétaire et financier))،

[153] المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية في 2003/8/2، نقلاً عن موقع www.Legifrance.gouv.fr

خصوصًا وإنّ المهام الموكلة لهيئة الأسواق لا تتداخل مع سلطات مصرف لبنان؛ وهذا ما يظهر أيضًا من الأسباب الموجبة التي جرى على أساسها بناء مشروع القانون الذي تحوّل الى قانون رقم 2011/161 حيث جاء في الأسباب الموجبة لمشروع القانون "... منح الهيئة الصلاحيّات الممنوحة بموجب قوانين سابقة إلى مصرف لبنان والمتعلّقة بتنظيم وتطوير الأسواق الماليّة، مع مراعاة سلطة مصرف لبنان الرقابيّة على المؤسّسات التي يتناول موضوعها الرئيسيّ عمليّات التسليف والاقتراض بصورة مهنيّة على مختلف أنواعه ..."[154].

كما أنّ الحاكم بصفته رئيسًا لمجلس هيئة الأسواق الماليّة "يتمتّع رئيس المجلس بالصلاحيّات التنفيذيّة لإدارة شؤون هيئة الأسواق ولتسيير أعمالها والقيام بالأعمال التنظيميّة والأمور اليوميّة. تناط بالرئيس على سبيل المثال لا الحصر صلاحيّة التوقيع على جميع الصكوك والعقود والاتفاقات بما فيها اتفاقيّة التعاون مع الهيئات الأجنبيّة المشابهة. يمثّل رئيس المجلس هيئة الأسواق تجاه الغير ويجيز إقامة جميع الدعاوى القضائيّة ويتخذ الإجراءات التنفيذيّة التي يرتئيها ...". وبالتالي، فإنّه يوجد ترابط بين حاكميّة مصرف لبنان ورئاسة مجلس هيئة الأسواق الماليّة، خصوصًا لناحية تشابه الصلاحيّات بين حاكمية مصرف لبنان (حسب المادة 26 من قانون النقد والتسليف) ورئاسة هيئة الأسواق الماليّة.

ثانياً: طبيعتها القانونيّة:

في فرنسا تعتبر هيئة الأسواق المالية (أو سلطة الأسواق المالية Autorité des Marchés Financiers) سلطة عامّة مستقلّة، تستمدّ طبيعتها من المهام الموكلة إليها من قبل الدولة. وهي تتمتّع باستقلال ماليّ ووظيفيّ شبه مطلق من خلال المراسيم، الصادرة تطبيقًا

[154] نقلاً عن موقع مركز المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية www.legilan.ul.edu.lb

للقانون رقم 2003-706، المرسوم رقم 2003- 1109 تاريخ 2003/11/21[155] والمرسوم رقم 2003-1290 تاريخ 2003/2612[156].

لقد نصّت المادة الرابعة من القانون رقم 2011/161 على أنّه "تعتبر هيئة الأسواق شخصاً معنويًّا من أشخاص القانون العامّ، وتتمتّع بالاستقلال الماليّ والإداريّ، ولا تخضع لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال وللرقابات التي تخضع لها مؤسسات القطاع العامّ". وهذه الاستقلاليّة الممنوحة للهيئة تتلازم مع استقلاليّة مصرف لبنان بحسب المادة 13 من قانون النقد والتسليف. وهذا يؤدّي الى اعتبارها سلطة عامّة مستقلّة، سندًا للمعايير التي تمّ ذكرها في الفصل الأول، خصوصًا وإنّها تتمتّع بسلطة تنظيميّة، فقد نصّت المادة 11 من القانون رقم 2011/161 على صلاحيّات مجلس هيئة الأسواق الماليّة وهي، على سبيل المثال لا الحصر، سلطة الرقابة عبر جهاز يدعى "وحدة الرقابة على الأسواق الماليّة"، سندًا للمادة 15 من قانون 2011/161، وأيضًا سلطة فرض العقوبات عبر جهاز يدعى "لجنة العقوبات"[157] سندًا للمادة 16 من القانون الأخير.

بالنسبة لهيئة الأسواق المالية في لبنان، لقد لحظ قانون إنشائها إمكانيّة الطعن بالقرارات الصادرة عن مجلس الهيئة وفق ما جاء في المادة 12 بنصّها على " يمكن الطعن بالقرارات التنظيميّة الصّادرة عن المجلس أمام مجلس شورى الدولة وبقراراته الفرديّة أمام المحكمة

[155] المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية تاريخ 2003/11/23 (موقع www.legifrance.gouv.fr).

[156] المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية تاريخ 2003/12/30 (موقع www.legifrance.gouv.fr)

[157] إنّ لجنة العقوبات مستقلة عن مجلس هيئة الأسواق المالية، سنداً للمادة 16 من القانون رقم 2011/161، التي نصّت على أنّه "تتألف لجنة العقوبات من:
- قاض عدلي من الدرجة العاشرة على الأقل، رئيسًا.
- عضوين يحملان إجازة جامعيّة على الأقلّ في العلوم الماليّة والاقتصاديّة ويتمتعان بخبرة لا تقلّ عن خمس سنوات.
- عضوين من رجال القانون يتمتّعان بخبرة في عمل الأسواق الماليّة لا تقلّ عن خمس سنوات.
يعيّن رئيس وأعضاء لجنة العقوبات بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزيريّ المال والعدل وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى في ما يخصّ الرئيس. تكون مدّة ولاية رئيس وأعضاء لجنة العقوبات خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.
لا يمكن الجمع بين رئاسة أو عضويّة لجنة العقوبات ورئاسة أو عضويّة المجلس".

الخاصّة بالأسواق الماليّة المستحدثة بموجب هذا القانون. مهلة الطعن في القرار التنظيمي شهران من تاريخ نشره في الجريدة الرسميّة ومهلة الطعن في القرار الفرديّ شهر واحد من تاريخ إبلاغه أو تنفيذه من المعني به. لا يوقف الطعن تنفيذ القرار التنظيميّ إلا وفًقا للشروط المحددة في قانون مجلس شورى الدولة ولا يوقف الطعن تنفيذ القرار الفرديّ إلّا إذا قرّرت المحكمة الخاصّة المشار إليها أعلاه ذلك".

وهنا تطرح عدّة ملاحظات، ذلك أنّ المشرّع عندما أنشأ هيئة الأسواق جعلها شخصًا معنويًّا قائمًا بذاته، منشئًا معها أجهزتها الخاصّة ومعيّنًا المحاكم ذات الصلاحيّة للنظر بالطعون ضدّ القرارات الصّادرة عن مجلس الهيئة وفق ما جاء في المادة 12 أعلاه، سواء مجلس شورى الدولة أم المحكمة الخاصّة بالأسواق المالية[158]. وأيضًا جعل من لجنة العقوبات، جهازًا يتمتّع أعضاؤه بالاستقلال عن سائر أجهزة الهيئة، لها صلاحيّة فرض العقوبات الإداريّة كما هو حال الهيئة المصرفيّة العليا لدى مصرف لبنان؛ وبالتالي كان الأجدر بالمشرّع أن يعدّل قانون النقد والتسليف، لناحية المادتين 208 و209، وجعل الهيئة المصرفيّة العليا مستقلّة عن مصرف لبنان لا يترأسها الحاكم بل قاضٍ عدليٍّ مع إمكانيّة الطعن بقراراتها.

وهذا الحال ينطبق على هيئة التحقيق الخاصّة، ذلك أنّ جميع القرارات التي تصدرها (ما عدا تلك المتعلقة بتواصلها مع النيابة العامة التمييزيّة) تمسّ بالأوضاع القانونيّة، سواء تلك العائدة لأصحاب الحسابات المصرفيّة أم تلك العائدة لمن يخضع لسلطتها.

[158] أنشئت المحكمة الخاصّة بالأسواق الماليّة بموجب القانون رقم 2011/161 في المادة 21 منه وتتألف من قاضٍ عدليٍّ من الدرجة العاشرة (رئيسًا) ورجل قانون من حملة الشهادات الجامعيّة متخصّص أو متمرّس بالقضايا الماليّة ويتمتّع بخبرة فعليّة لا تقلّ عن عشر سنوات في هذا المجال (عضوًا) وخبير في الشؤون الماليّة من حملة الشهادات الجامعية في حقل الاقتصاد أو المال وله خبرة لا تقلّ عن عشر سنوات في هذا المجال (عضواً). وهم يعينون بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح وزير العدل وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى في ما خصّ الرئيس، وبناءً على اقتراح وزيريّ الماليّة والعدل في ما خصّ العضوين.

الفقرة الرابعة: شركة ميدكلير:

أنشأ القانون رقم 139 تاريخ 1999/10/26[159] (قانون إنشاء الوديع المركزيّ) شركة مغفلة لبنانيّة يساهم مصرف لبنان في رأسمالها، وهي مركز حفظ ومقاصة الأدوات الماليّة للبنان والشرق الأوسط ميدكلير، تقوم بصورة حصريّة بدور الوديع المركزيّ للصكوك الماليّة والقيم المنقولة لديه أو المتداولة في الأسواق المالية المنظمة في لبنان (المادة 1 من قانون رقم 1999/139). وقد رخصّ لها بإقامة وتشغيل صندوق لحفظ الصكوك ونظام المقاصّة لإجراء المقاصّة ومخالصات العمليّات المتعلّقة بالأدوات الماليّة وفقًا لقانون إنشائها بموجب المادة 34 من قانون الأسواق الماليّة (القانون رقم 2011/161). وتقدّم الكشوفات الماليّة المتضمّنة تقارير عن إدارة المخاطر وكيفيّة تطبيقها من قبلها إلى هيئة الأسواق الماليّة خلال 90 يومًا من إقفال سنتها الماليّة وفق ما جاء في البند الأوّل من المادة 35 من قانون الأسواق الماليّة.

ومهمّة الوديع المركزيّ الأساسيّة، وفق ما جاء في المادة الثانية من القانون المذكور، القيام لصالح المنتسبين إليه بالعمليّات الآتية:

- حفظ جميع الصكوك الماليّة والقيم المنقولة المقبولة لديه أو المتداولة في الأسواق الماليّة المنظّمة في لبنان.
- فتح حسابات صكوك ماليّة مصدرة بشكل للحامل.
- إجراء عمليّات التسويّة والمقاصّة بين الصكوك الماليّة والقيم المنقولة المتداولة.
- تسهيل عمليّات التداول بشأن هذه الصكوك الماليّة والقيم المنقولة عن طرق التحويل من حساب صكوك ماليّة الى حساب صكوك ماليّة أخرى.
- القيام، بناءً لتفويض اختياريّ من الشركات المساهمة بإدارة سجلّ مساهميها والقيام بجميع عمليّات نقل ملكيّة الأسهم وسائر الصكوك والقيم الماليّة المصدرة منها وتوزيع الأرباح

[159] المنشور في الجريدة الرسمية عدد 51 تاريخ 1999/10/28، ص2866-2867.

والعائدات والأسهم المجانيّة.

- إعارة الصكوك الماليّة والقيم المنقولة المودعة لديه والمدرجة في الأسواق الماليّة الأجنبيّة وذلك بالوكالة عن مالكيها وبناءً على تفويض خطّيّ صريح مسبق بذلك. وبصورة عامّة القيام بجميع الأعمال الآيلة الى تحقيق الغايات المنصوص عليها في هذا القانون وإلى تطوير وسائلها.

من جهة أخرى، نصّت المادة 4 من القانون رقم 1999/139 على أن "يضع الوديع المركزيّ بعد موافقة مصرف لبنان الأنظمة والتعاميم المتعلقة بتنفيذ الأحكام الواردة في هذا القانون. ويحدد بصورة خاصّة في هذه الأنظمة والتعاميم مبادئ العمل لديه وواجبات المنتسبين إليه وقواعد محاسبة الصكوك الواجب التقيّد بها". ويمكن لمؤسسات الوساطة الماليّة وللأشخاص المعنويّين، في ما يتعلّق بالصكوك الماليّة والقيم المنقولة التي يصدرونها، الانتساب للوديع المركزيّ لأجل تسهيل عمليّات التداول بالصكوك الماليّة والقيم المنقولة عن طريق التحويل بين حسابات الصكوك الماليّة ضمن شروط معيّنة، وذلك حسب المادة الخامسة من القانون أعلاه. وأضافت المادة الأخيرة أنّه "يفتح الوديع المركزيّ حسابات باسم المنتسبين إليه ويقيّد فيها الصكوك الماليّة والقيم المنقولة التي يتسلمها. عندما يقوم هؤلاء المنتسبون بدور الوديع لهذه الصكوك الماليّة والقيم المنقولة أو بدور الدائن المرتهن بالنسبة لها، فإنّ إيداعها لدى الوديع المركزي لا يتطلّب موافقة المودع أو المدين الراهن".

وتجدر الملاحظة أنّ شركة ميدكلير مرتبطة الى حدٍّ بعيد بمصرف لبنان وهيئة الأسواق الماليّة، بالإضافة الى أنّها منشأة لدى مصرف لبنان، إذ إنّ المراسيم التطبيقيّة للقانون رقم 1999/139 الصادرة عن مجلس الوزراء تتخذ بناءً على اقتراح مصرف لبنان، وفق ما جاء في المادة 11 من القانون المذكور، إضافة الى كون الحاكم رئيسًا لمجلس هيئة الأسواق الماليّة. كما أنّ لهيئة الأسواق الماليّة أن تفرض على شركة ميدكلير أن تقدّم إليها التقارير المنصوص عنها في الأنظمة الخاصّة، بحسب البند الثاني من المادة 35 من قانون الأسواق الماليّة.

وقد صدر النظام الخاص بتطبيق أحكام المادة 35 من القانون رقم 2011/161 بموجب القرار الصادر عن رئيس هيئة الأسواق الماليّة/حاكم مصرف لبنان بتاريخ 2018/2/7[160]، الذي نصّ في مادته الرابعة على أن "تعيّن ميدكلير شخصًا لديها وشخصًا آخرَ بديلًا عنه يحلّ محلّه أثناء غيابه، ليكون صلة الوصل بينها وبين وحدة الرقابة بغية الإجابة على استفسارات هذه الأخيرة "[161].

المبحث الثاني: أعمال مصرف لبنان:

تتعدّد أعمال مصرف لبنان لجهة كونه شخصاً معنويًّا عامًّا وأيضًا لاعتباره تاجرًا في علاقته مع الغير، على ما جاء في المادة 13 من قانون النقد والتسليف . وتترجم هذه الأعمال القانونيّة على شكل قرارات وعقود يجريها البنك المركزيّ اللبنانيّ في حدود ما نصّ عليه القانون.
ولهذا سيتم الحديث عن القرارات التي تصدر عن مصرف لبنان (فرع أول) والعقود التي يجريها (فرع ثانٍ).

الفرع الأوّل: القرارات الصّادرة عن مصرف لبنان:

إنّ الطبيعة القانونيّة لمصرف لبنان التي تمّ التوصل إليها (أي سلطة عامّة مستقلّة)، تمنحه امتيازًا كما الإدارة العامّة "التي لها الحقّ بأن تتّخذ بمشيئتها المنفردة قرارات نافذة يتولّد منها للأشخاص الثالثين، وبدون رضاهم، حقوق وموجبات، ويعرف هذا الامتياز أيضًا بامتياز العمل العفويّ، أي العمل الذي تأتيه الإدارة عفوًا وتلقائيًا وبدون موافقة الغير عليه"[162]. الأمر الذي

[160] المنشور في الجريدة الرسمية عدد 11 تاريخ 2018/3/15، ص 1264-1266.
[161] المقصود بوحدة الرقابة المذكورة في المادة 4 من النظام الخاص "وحدة الرقابة على الأسواق المالية لدى هيئة الأسواق المالية".
[162] جان باز، الوسيط في القانون الإداري، الحقوق للمؤلف، 1971، ص251-252.

ينعكس على طبيعة القرارات الصادرة عنه، فهو صاحب الصلاحيّة دون الحكومة في كلّ ما يتعلّق بالمرفق العامّ النقديّ، والتي يتخذها بإرادته المنفردة في كلّ ما يرتئيه ابتغاء المصلحة العامّة؛ لكن ما يلفت الانتباه، أنّ المراجعات المقدّمة أمام مجلس شورى الدولة ضدّ القرارات الصادرة عن مصرف لبنان (غير تلك الصادرة عن الهيئة المصرفيّة العليا)، طعنت بقرارات فرديّة (أي تتعلّق بمصرف معيّن) وليس بقرارات تنظيميّة. والمثير للانتباه، أيضًا، أنّ مصرف لبنان أدلى في إحدى المراجعات "بأنّ قراراته تتميّز كالعمل الحكومي بخروجها عن رقابة القضاء الإداريّ"[163].

لأجل ذلك، سيتم الحديث في هذه الفقرة عن مفهوم القرار الإداريّ (فقرة أولى) ومقاربته مع القرارات الصّادرة عن مصرف لبنان لتحديد طبيعتها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم العمل الإداريّ:

إنّ السّلطة العامّة، بما لها من سلطة آمرة وملزمة، تعبّر عن إرادتها بقرارات نافذة من دون الخضوع لإجراءات تمنحها القوّة التنفيذيّة، يأتي ذلك انعكاسًا لسلطانها في إصدار قرارات ملزمة من جانب واحد.

أولاً: تعريف القرار الإداري:

عرّف القاضي يوسف سعد الله الخوري القرار الإداريّ بأنّه "عمل قانونيّ تنفرد الإدارة بإصداره لتعبر بموجبه عن إرادتها تجاه جمهور الرعيّة. وهي، بموجب هذا العمل القانونيّ المنفرد، تغير الوضع القانونيّ القائم من خلال ما تنشئه من حقوق وما تفرضه من

[163] م.ش.د قرار رقم 196 تاريخ 1995/12/20ن مراجعة رقم 14876 تاريخ 1986/4/21، بنك لبنان والكويت/ مصرف لبنان، نقلاً عن موقع مركز المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية (legiliban.ul.edu.lb).

موجبات"[164]. وعرّف الدكتور زهدي يكن القرارات الإداريّة التنفيذيّة بأنّها "مظهر من مظاهر الإرادة المنفردة لموظف عام يصوغ بها قاعدة قانونيّة أو ينشئ أو يعدّل أو يلغي مركزًا قانونيًّا لفرد معيّن"[165]. ويرى الدكتور جان باز أنّ القرارات النافذة هي "أعمال قانونيّة تصدرها الإدارة منفردة لتظهر فيها إرادتها، وهي تغيّر الوضع القانونيّ القائم بما تنشئه من حقوق وبما تفرضه من موجبات"[166]. وعرّف الدكتور فوزت فرحات القرار الإداريّ بأنّه "العمل القانونيّ الذي تتّخذه السّلطة الإداريّة بنفسها، لتعدّل بموجبه أو ترفض تعديل حقوق أو موجبات المواطنين بغضّ النظر عن موافقتهم"[167]. أما الدكتور محيي الدين القيسي فعرّف القرار الإداري بأنّه "كلّ افصاح من جانب الإدارة العامّة (مركزيّة أو لا مركزيّة) يصدر صراحة أو ضمنًا أثناء قيامها بأداء وظائفها المقرّرة لها قانونًا ويحدث آثارًا قانونيّة"[168]. أمّا الأستاذ شفيق حاتم فعرّف القرار الإداريّ انطلاقًا من الأعمال النافذة التي اعتبرها أعمالًا إداريّة وحيدة الطرف، صادرة عن عمّال الإدارة المنوط بهم اتخاذها بحكم القانون[169]. وجاء تعريف القرار الإداري عند الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب على أنّه "عمل قانونيّ يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"[170].

أمّا مجلس شورى الدولة فقد عرّف العمل الإداريّ، في البداية، بأنّه "القرار الذي في نفسه قوّة تنفيذيّة ويقبل المراجعة بشأنه أمام مجلس الشورى"[171]. ثمّ اعتبر القضاء الإداري بأنّ القرار الإداريّ الملحق الضرر هو القرار المنتج للمفاعيل القانونيّة والمعدّل في الوضعيّة القانونيّة

---

[164] يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 1998، ص 355.
[165] زهدي يكن، مرجع سابق، ص 235.
[166] جان باز، مرجع سابق، ص 252.
[167] فوزت فرحات، مرجع سابق، 385.
[168] محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2007، ص 81.
[169] شفيق حاتم، القانون الإداري، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1979، ص 114.
[170] محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 469.
[171] م.ش.د قرار رقم 55 تاريخ 1935/5/29، (مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة، 1930-1936)، نقلاً عن مجموعة اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول 1981، قسم الأعمال الإدارية، ص 1.

القائمة"[172]، وأيضًا عرّفه بأنّه القرار الصّادر عن سلطة إداريّة والذي من شأنه أن ينشئ وضعًا قانونيًا جديدًا أو تعديلًا أو إلغاء وضع قانونيّ قائم، وأنّ القرارات النافذة هي التي تنتج مفاعيل قانونيّة بمجرّد صدورها أو نشرها ولا تحتاج الى تدابير تطبيقيّة أخرى لإلزام المعنيّين بها[173]. فالقرار الإداريّ هو القرار النهائيّ أي الصادر عن سلطة إداريّة تملك حقّ إصداره على نحو نهائي من دون الحاجة الى لاستكماله الى معاملات أخرى أو تصديق وموافقة سلطة إداريّة أخرى[174].

يلاحظ مما تقدّم، أنّ القرار الإداري النافذ يعبّر عن إرادة السلطة الإداريّة الملزمة تجاه الغير في سبيل تحقيق غاية المرفق العامّ أي المصلحة العامّة. وإذا كان القرار الإداريّ ـــــــ الذي يشكّل قاعدة قانونيّة لتوفّر صفة الإلزام فيها يقتضي أن يحترم مبدأ المشروعيّة ـــــــ يتكوّن من عناصر الاختصاص، الشكل، الموضوع، السبب والغاية (وهي خارج نطاق البحث)، فإنّه من المهم تناول مسألة السلطة الإداريّة من أجل معرفة مدى صلاحيّة مصرف لبنان (السّلطة العامّة المستقلّة) لإصدار القرارات الإداريّة.

ثانياً: مفهوم السلطة الإدارية المصدرة للقرار الإداري:

"تُرَدُّ سلطة الإدارة باتخاذ قرارات إداريّة إلى مبدأ سلطان الدولة، فالإدارة لا تحتاج للجوء إلى سلطة أخرى إذا أرادت أن تصدر قراراً أو تلغيه لأيّ سبب كان. فلا يمكن وضع قيد على

[172] م.ش.د. قرار رقم 285 تاريخ 1995/1/25، بلدية حالات/الدولة، م.ق.إ 1996، المجلد الأول، ص 15.
[173] م.ش.د قرار رقم 71 تاريخ 1999/11/17، نقابة المهندسين في بيروت/الدولة- وزارة الداخلية، م.ق.إ 2003، المجلد الأول، ص 125.
[174] م.ش.د قرار رقم 83 تاريخ 1999/11/25، ورثة العريف أحمد شحادي/الدولة-وزارة الداخلية، م.ق.إ 2003، المجلد الأول، ص151.

سلطانها المقرّر في الدستور والقانون"[175]. فالسّلطة الإداريّة تتمتّع بامتيازات ووسائل استثنائيّة تتضمّن خروجًا تامًّا على المبادئ القانونيّة المسلّم بها في علاقات الأفراد في ما بينهم، بحيث ينال استعمالها الأفراد في حريّاتهم وفي أموالهم، حماية للمصلحة العامّة[176]. لكنْ، إذا كان تحقيق المصلحة العامّة من قبل الإدارة العامّة يشاركها القطاع الخاص من خلال إدارة المرفق العامّ، فإنّ السّلطة العامّة هي فكرة خاصّة بالإدارة العامّة، لا يشاركها أفراد وهيئات القانون الخاص، وهي تصلح معيارًا وأساسًا للقرار الإداريّ[177]. كما أنّه يجب أنّ تكون الجهة التي أصدرت القرار الإداريّ صاحبة الصلاحيّة في ذلك، فلا يكفي أن تتّسم بصفة السلطة العامّة.

من جهة أخرى، تُعرّفُ السّلطة الإداريّة بأنّها عضو من الإدارة يملك بموجب صلاحيّاته أو بمقتضى قواعد تنظيم الإدارة، سلطة اتخاذ التصرفات القانونيّة[178]. ما يعني أنّ المعيار الأساس في السلطة العامّة التي تتخذ القرار الإداريّ يدخل ضمن مهام وظيفتها الإداريّة. وكان مجلس شورى الدولة قد اعتبر أنّ المعيار القانونيّ لتحديد صلاحيّته هو في صفة القرار لا في المرجع الذي يتّخذه، فهو إداريّ ويبقى بهذه الصفة خاضعًا للرقابة القضائيَة طالما أنّ موضوعه إداريّ بصرف النظر عن صفة المرجع الذي ولّي بمقتضى القانون صلاحيّة ممارسته[179].

---

[175] عصام اسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، 2009، ص 112 (نقلاً عن موقع الجامعة اللبنانية ul.edu.lb).

[176] بالمعنى ذاته، سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص 81.

[177] عصام اسماعيل، مرجع سابق، ص 114.

[178] عصام اسماعيل، مرجع سابق، ص 125، في إشارته الى Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, Librairie de la société du recueil général et des lois arrêts, 4e édition 1900, p. 356-357.

[179] م.ش.د قرار رقم 20 تاريخ 1959/1/22، الياس الريس/الدولة، (مجموعة إدارية 1959، ص22)، نقلاً عن مجموعة اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول، 1981، قسم الأعمال الإدارية، ص 11.

الفقرة الثانية: طبيعة قرارات مصرف لبنان:

إنّ مصرف لبنان بوصفه سلطة عامّة مستقلّة، وفق ما سبق بيانه، منوط به حصرًا المرفق العامّ النقديّ الوطنيّ - بحيث إنّه في الأصل عائد للدولة، لكنّها منحته لشخص معنويّ عام سندًا للمادّتين 10 و47 من القانون المذكور - يرعاه قانونه الخاص وهو قانون النقد والتسليف. بحيث جعل منه صاحب الصلاحيّة في تنظيم وإدارة هذا المرفق العامّ وإصدار قرارات منفردة الطرف. ولأنّ هذا المرفق العامّ يتمتع بخصوصيّة عالية كونه متعلّقًا بسيادة الدولة النقديّة والاقتصاديّة، بالرغم من أنّ طبيعته ناتجة أساسًا عن القطاع الخاص (أي المصارف)، فلا بد من أن تنعكس على طبيعة القرارات الصادرة عنه. والمقصود هنا، القرارات التنظيميّة وليس تلك التي يمنح بموجبها مصرف لبنان الترخيص وما شابهه أي القرارات الفرديّة (وقد سبقت الإشارة إليها) أو تلك المتعلّقة بفرض العقوبات وقد تمّ بحثها.

فضلًا عن ذلك، وما يثير الانتباه أنّ مصرف لبنان وإن كان سلطة عامّة مستقلّة، إلّا أنه يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمؤسسات الماليّة الدوليّة (خصوصًا البنك الدوليّ وصندوق النقد الدوليّ)[180] من خلال التزامه بالمعايير العالميّة المتعلقة بالمصارف (كمعيار بازل وغيره) وإصداره للقرارات اللّازمة في هذا الشأن. كما أنّه يؤمن علاقة الحكومة بالمؤسسات المالية الدولية بحسب المادة 72 من قانون النقد والتسليف. فهذه الأعمال لا يمكن أن تشكّل بطبيعتها أعمالًا إداريّة، حسب ما تمّ ذكره، خصوصًا وإنّها تتّصل إلى حدّ بعيد بالعلاقات الخارجيّة للدولة اللبنانيّة لجهة كونها عضوًا في المؤسّسات الماليّة الدوليّة أو حتى في معرض تطبيق المعايير الدوليّة على المرفق العام النقديّ. ما يطرح التساؤل حول مدى اعتبار هذه الأعمال أعمالًا حكوميّة وإلّا تدخل ضمن فئة القرار الإداريّ.

---

[180] وهذه نتيجة العولمة التي جعلت العالم مترابطًا ببعضه في المجالات كافة، وأهمّها على الصعيد المالي والنقدي ربط البنوك المركزية بالمؤسسات الدولية والاحتياطي الفيدرالي الأميركي.

أولاً: مفهوم العمل الحكومي:

عرّف القاضي يوسف سعد الله الخوري الأعمال الحكوميّة بأنّها طائفة من الأعمال التي تصدر عن السّلطة التنفيذيّة، ولكنّها لا تخضع إطلاقًا لرقابة القضاء الإداريّ أو العدليّ على حدّ سواء فهي، إذًا، لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك تجاوز حدّ السّلطة[181]. وقد اعتبرها الدكتور فوزت فرحات بأنّها أعمال تصدر عن السّلطات الإداريّة، شأنها في ذلك شأن العمل الإداريّ، إلّا أنها تتمتّع بالحصانة القضائيّة، فلا تتّصف بالقرار الإداريّ انطلاقًا من المعيار الوظيفيّ[182]؛ ويضيف الدكتور فرحات أنّ أعمال وقرارات السّلطة التنفيذيّة التي لا تخضع لرقابة القضاء الذي يحجم عن تقدير مشروعيتها أو جعلها محلًّا لوقف التنفيذ أو للطعن بالإبطال أو التعويض، وفي ذلك في مطلق الظروف عاديّة كانت أم استثنائيّة[183]. فللأعمال الحكوميّة مفهوم خاص، فهي لا تعني كلّ عمل يصدر عن الحكومة، بل يقصد بها بعض أعمال لا تقبل الطعن، وفق رأي الدكتور جان باز، الذي أضاف بأنّها قرارات وأعمال تصدر عن السّلطة التنفيذيّة أو عن موظّفيها ولا تخضع لرقابة القضاء الإداريّ[184].

أمّا مجلس شورى الدولة فلم يعطِ تعريفًا حاسمًا لهذه الأعمال، إنّما اعتبر " أنّ هناك فئة من أعمال السّلطة التنفيذيّة أو أعمال الإدارة التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداريّ لعدم اتّصافها بالأعمال الإداريّة المحضة"، مشيراً إلى "أنّه وإن لم يكن هناك تعريف محدّد للأعمال الحكوميّة باعتبار أنّ الآراء قد تعدّدت وتبدّلت مع الزمن حول معيارها وأساسها ونطاق تطبيقها، هذا فضلًا عن تعرّضها للانتقاد من قبل بعض الفقهاء، إلّا أنّ النظريّة المتعلّقة بها استمرّت وما

[181] يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 279.
[182] فوزت فرحات، مرجع سابق، ص 393.
[183] فوزت فرحات، المرجع اعلاه، ص 171.
[184] جان باز، مرجع سابق، ص 432.

تزال حقيقيّة قائمة بالنظر إلى ما قد يحيط بالدولة من ظروف تحتّم قيامها ببعض الأعمال التي يقتضي أن لا تكون محلًّا للمراقبة أو التعقيب من أيّة جهة لاتّصالها بمصالح الدولة العليا"[185].

من جهة أخرى، إنّ ميدان الأعمال الحكوميّة قد لخّصه الاجتهاد الإداريّ، بعد جهد كبير، ضمن لائحة تحوي مجموعة من الأعمال المصنَّفة حكوميًّا وتخرج عن رقابة القضاء، والتي تمّ حصرها ضمن علاقة السّلطة التنفيذيّة بالسّلطة التشريعيّة وعلاقة الحكومة بالدول والهيئات الدولية.

في الخلاصة، يُفهم ممّا تقدّم، بأنّ الأعمال الحكوميّة هي تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذيّة، كما القرار الإداريّ، لكنّها تصدر إمّا عن الحكومة بوصفها سلطة دستوريّة وإما بوصفها سلطة إداريّة إنّما لتعلق موضوع العمل بشأن دوليّ أو بشأن يمسّ سيادة الدولة، كما هو حال قرار الحكومة اللبنانيّة بالتوقف عن سداد ديون الدولة اللبنانية تاريخ 7 آذار 2020.

ثانياً: مدى اعتبار قرارات مصرف لبنان من الأعمال الحكوميّة:

إنّ السّلطة الممنوحة لمصرف لبنان في كل ما يتعلق بقطاع النقد الوطني، مردّها أساسًا للحكومة سندًا للمادة 10 من قانون النقد والتسليف بقولها "إصدار النقد امتياز للدولة دون سواها. ويمكن للدولة أن تمنح هذا الامتياز لمصرف مركزيّ تنشئه". وقياسًا على ذلك، فإنّه لو لم يتمّ إنشاء مصرف لبنان، فإنّ المهام الأساسيّة المكلف بها تظلّ خاضعة لسلطة مجلس الوزراء، خصوصًا ما يتعلّق بتحديد السّياسة النقديّة والمحافظة على النّقد لتأمين أساس نمو اقتصاديّ واجتماعيّ دائم في سبيل المحافظة على الاستقرار الاقتصاديّ. فهذه الأمور تتعلّق بمصالح الدولة العليا، على الصعيد الداخلي، شأنها في ذلك شأن سياسة الحكومة العامّة التي

[185] م.ش.د (مجلس القضايا)، قرار رقم 484 تاريخ 2003/5/7، الرابطة المارونية/الدولة، م.ق.إ 2007، المجلد الثاني، ص 908.

يضعها مجلس الوزراء "لكونه هيئة جماعية يقرّر السّياسة العامّة بغالبية الأصوات، حسب الفقيه لافاريار"[186].

إنّ القرارات الصادرة عن مصرف لبنان، المتعلّقة بتنظيم القطاع النقديّ ـــــ الماليّ وما يدور في فلكه، تتشابه مع عدّة قواعد قانونيّة:

أ- مع القانون الذي يصدر عن مجلس النواب (مثل التعميم الأساسيّ المتضمن القرار رقم 7739 "شروط تأسيس المصارف في لبنان" الصادر في 2000/12/21 والتعميم الأساسيّ لشركات الإيجار التمويلي رقم 1 المتضمن القرار الأساسيّ رقم 7540 تاريخ 2000/3/4 المتعلّق بشروط تأسيس وممارسة عمل شركات "الإيجار التمويليّ").

ب- مع المراسيم التنظيميّة والمراسيم التطبيقيّة التي تصدرها السلطة التنفيذيّة كقواعد عامّة مجرّدة (مثل التعميم الأساسي رقم 144 الموجه أيضًا للمؤسسات الماليّة المتضمّن القرار الأساسيّ رقم 12725 تاريخ 2017/11/28 المتعلق بالوقاية من الأفعال الجرميّة الإلكترونيّة الذي صدر تطبيقًا للقانون رقم 44 تاريخ 2015/11/24 المتعلّق بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والتعميم الأساسيّ للمصارف رقم 84 المتضمّن القرار الأساسيّ رقم 7835 تاريخ 2001/6/2 المتعلّق بالاحتياطيّ الإلزاميّ)، تطبيقًا للمادة 174 من قانون النقد والتسليف التي نصّت على أنّ **"**للمصرف المركزيّ صلاحيّة إعطاء التوصيات واستخدام الوسائل التي من شأنها أن تؤمّن تسيير عمل مصرفي سليم. يمكن أن تكون هذه التوصيات شاملة أو فرديّة. وللمصرف المركزيّ خاصّة بعد استطلاع رأي جمعيّة مصارف لبنان أن يضع التنظيمات العامّة الضروريّة لتأمين حسن علاقة المصارف بمودعيها وعملائه".

[186] أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، القسم الثاني – الجزء الثاني، الحقوق للمؤلف، الطبعة الأولى، 1970، ص 224.

ج- القرارات التطبيقيّة للقرارات الصادرة عن هيئات دوليّة (مثل التعميم الأساسيّ رقم 136 الموجّه للمصارف وللمؤسّسات الماليّة ولسائر المؤسّسات الخاضعة لترخيص أو لرقابة مصرف لبنان، المتضمّن القرار الأساسيّ رقم 12147 تاريخ 2015/12/22 المتعلّق بتطبيق قرارات مجلس الأمن رقم 1999/1267 ورقم 2011/1988 ورقم 2011/1989 والقرارات اللّاحقة - التعميم الأساسيّ للمصارف رقم 143 والموجّه أيضًا للمؤسسات الماليّة ولمفوّضي الرقابة المتضمّن القرار الأساسيّ رقم 12713 تاريخ 2017/11/7 المتعلّق بتطبيق المعيار الدوليّ للتقارير الماليّة رقم 9 (IFRS 9) - التعميم الأساسيّ للمصارف رقم 140 الموجّه أيضًا للمؤسّسات الماليّة ولمفوّضي الرقابة المتضمّن القرار الأساسيّ رقم 12659 تاريخ 2017/9/6 المتعلّق بتطبيق المعايير الدوليّة للتقارير الماليّة (International Financial Reporting Standards)).

فضلًا عن أنّ هذه القرارات (غير تلك المتعلّقة بمنح التراخيص والقرارات التي تصدر عن الهيئة المصرفيّة العليا) صدرَتْ بناءً على ما لمصرف لبنان من صلاحيّات منفردة في إطار مهامه المنصوص عنها في المادة 70 من قانون النقد والتسليف، وما له من سلطة تقديريّة في ما يتعلّق بالأوضاع السائدة في البلاد، فله أنّ يقرّر بحالة الظروف الاستثنائيّة قبل الحكومة في كلّ ما هو متعلّق بالقطاع النقديّ، وقد ترجمت بالقرارات التي أصدرها في آخر عام 2019 والمنتصف الأول من العام 2020[187]، بحيث علّلت في بناءاتها على وجوب الحفاظ على المصلحة العامّة في الظروف الاستثنائيّة التي يمرّ بها لبنان.

---

[187] مثلاً أصدر مصرف لبنان في 2019/12/4 التعميم الوسيط رقم 536 المتضمن القرار الوسيط رقم 13157 المتعلق بدفع الفوائد على الوداع وشهادات الإيداع 50% بالليرة و50% بالدولار الأميركي. والتعميم الوسيط رقم 541 تاريخ 2019/12/30 المتضمن القرار الوسيط رقم 13187 المتعلق بتعديل القرار الأساسي رقم 6856 تاريخ 1997/12/19 (سندات الدين الممكن اصدارها من المصارف والمؤسسات المالية اللبنانية) والقرار الأساسي رقم 7224 تاريخ 1999/2/11 (نظام اصدار شهادات الإيداع والشهادات المصرفية) ، التعميم الوسيط رقم 544 تاريخ 2020/2/13 المتضمن القرار الوسيط رقم 13195 المتعلق بتعديل القرار الأساسي رقم 13100 تاريخ 2019/9/3 (فتح الحسابات المصرفية) التعميم الوسيط رقم 574 تاريخ 2020/3/23 المتضمن القرار الوسيط رقم 13213 المتعلق بتعديل القرار

كل ذلك يقود إلى القول بأنّ الطابع المميّز لمصرف لبنان لجهة كونه سلطة عامّة مستقلة، ولما له من ارتباطات مع المؤسّسات الماليّة الدوليّة، تجعل من قراراته (غير الفرديّة وتلك الصادرة عن الهيئة المصرفيّة العليا) الناظمة للمرفق العام النقديّ - المتعلق بالسيادة الوطنيّة وما يمثّل من مصالح عليا للدولة والمرتبط بالقواعد الدستوريّة المتعلّقة بالنّظام الاقتصاديّ الحر والمبادرة والملكيّة الفرديّة(الفقرة و من مقدمة الدستور) - مشابهة للقواعد القانونيّة (بدءًا بالمراسيم التطبيقيّة والتنظيميّة وصولًا للقانون) من حيث الأثر لكن لا تتّصف بها من حيث التسمية. ما يدلّ على أنّ هذه القرارات تقترب بشكل كبير من الأعمال الحكوميّة، خصوصًا وإنّ الأعمال الحكوميّة ناتجة عن الاجتهاد والآراء الفقهيّة، إذ يمكن أن تتوسع لتطال بعض أعمال الكيان الجديد المسمّى بالسّلطة العامّة المستقلّة، التي يرجع أصل مهامها الى السلطة التنفيذيّة.

فضلاً عمّا تقدّم، يستدل على إضفاء صفة العمل الحكوميّ على بعض أعمال مصرف لبنان، عندما كان مجلس الوزراء يمنح التراخيص لتأسيس المصارف أو عندما كان يقرّر وضع اليد على المصرف في حال توقف الأخير عن الدفع، كان ذلك يدخل ضمن إطار الأعمال الحكومية خصوصاً في الحالات الاستثنائية. بحيث أنّه يدخل ضمن إطار السّياسة العامّة للحكومة لارتباطه بالأوضاع الماليّة السائدة في البلاد وحتى بالسّياسة العامّة الاقتصاديّة، وقد جاء في قرار محكمة التمييز الجزائيّة[188] بأنّ "قرار وضع اليدّ هو بمثابة حكم إعلان الإفلاس لمقاصد الملاحقة عن المسؤوليّات المدنيّة والجزائيّة، وهو يعيّن كذلك حالة التوقف عن الدفع. ولا يقبل قرار الهيئة المصرفيّة العليا أيّ طريق من طرق المراجعة العاديّة وغير العاديّة، الإداريّة والقضائيّة على السواء. فتحصين هذا القرار ضدّ كلّ مراجعة قضائيّة أو إداريّة يدلّ على نيّة

الأساسي رقم 6116 تاريخ 1996/3/7 (التسهيلات الممكن أن يمنحها مصرف لبنان للمصارف وللمؤسسات المالية)، التعميم الأساسي رقم 148 تاريخ 2020/4/3 المتضمن القرار الأساسي رقم 13215 المتعلق بإجراءات استثنائية حول السحوبات النقدية من الحسابات الصغيرة لدى المصارف والتعميم الأساسي رقم 149 تاريخ 2020/4/3 المتضمن القرار الأساسي 13216 المتعلق بشراء مصرف لبنان للعملات الأجنبية؛ وغيرها من القرارات.

[188] تمييز جزائي قرار صادر في 1972/6/23، النشرة القضائية 1972، ص1027. حسين زين، خلاصة الاجتهاد في النشرة القضائية اللبنانية، الكتاب الرابع، البند 22، ص 2352.

المشترع الهادفة الى إعطاء هذا القرار صفة العمل السياسيّ الذي يبتّ به مجلس الوزراء ويقرّره من زاوية الوضع الماليّ العام والسّياسة الاقتصاديّة العامّة، وبالتالي صفة العمل الحكوميّ الصرف الذي يفرض نفسه على الجميع، أفراد وهيئات محاكم وإدارات، لجهة مفعوله ولجهة تحديد تاريخ التوقّف عن الدفع".

الفرع الثاني: العقود المبرمة من قبل مصرف لبنان:

إنّ الطبيعة القانونيّة التي يتميّز بها مصرف لبنان انعكست على طبيعة العقود التي يبرمها. فهو، وإن كان في الأساس يرجع لكونه سلطة عامّة مستقلّة ما يعني طغيان الطابع الإداريّ، إلّا أنّ المادة 13 من قانون النقد والتسليف قد اعتبرته تاجرًا في علاقاته مع الغير بقولها "وهو يعتبر تاجرًا في علاقاته مع الغير، ويجري عمليّاته وينظّم حساباته وفقًا للقواعد التجاريّة والمصرفيّة وللعرف التجاريّ والمصرفيّ"، ما يعني أنّ عمليّاته والعقود التي يجريها تخضع لقواعد القانون الخاص. ما يثير التساؤل عن سبب هذا الجمع بين الطبيعتين العامّة (شخص معنويّ عامّ/سلطة عامّة مستقلّة) والخاصة (تاجر)، الأمر الذي يدفع الى تبيان مدى اعتبار هذا الجمع بين الطبيعتين يعود الى تطوّر تدخل الدولة وازدياد مهامها (فقرة أولى) ومدى انعكاسه على طبيعة العقود التي يجريها مصرف لبنان (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: هدف العمليّات التي يجريها مصرف لبنان:

إنّ تطوّر تدخل الدولة وتوسّع نشاطها في حقل الخدمات العامّة، وشموله مجالات جديدة كالمجال الاقتصاديّ والمجال الاجتماعيّ، أدّى إلى إنشاء هيئات جديدة وأجهزة متخصّصة تتولّى إدارة النشاط العامّ تحقيقًا للمنفعة العامّة، لأنّه ليس بالإمكان تأمين إدارة واستثمار هذه المجالات

الجديدة بواسطة الوزارات أو الإدارات العامّة نفسها نظرًا للإمكانات الفنيّة والإداريّة التي تتطلبها[189]. ومن هذه الهيئات مصرف لبنان الذي يجسّد تدخل الدولة في المجال النقديّ ـــــ الاقتصاديّ ابتغاء تحقيق مصلحة الدولة العليا والمتعلّقة بالسّيادة لارتباطها بالعملة الوطنيّة.

"ومن الواضح أنّ البنك المركزيّ لا ينشط في فراغ، وإنّما يقوم مستندًا الى نظم اقتصاديّة وأحوال مصرفيّة وظروف سياسيّة واجتماعيّة معيّنة لا بدّ أن تترك أثرها الدامغ على طبيعة وظائفه وماهيّة أهدافه ونوع وسائله. فالبنوك المركزيّة القديمة لم تضطلع في بدء إنشائها بكثير من الوظائف التي تؤدّيها الآن، ولم توكل إليها معظم الأعباء التي لا يتصوّر قيام بنك مركزيّ بدونها هذه الأيّام. فقد خضع البنك المركزيّ في تحديد وظائفه ومسؤوليّاته وتعيين وسائله وسلطاته لتطور تدريجيّ امتّد عبر قرنين من الزمن، إذ كان الانفراد بامتياز إصدار النقد والقيام بأعمال صيرفيّ الحكومة أولى الوظائف التي لم يلبث أن تفرّع عن إسنادها إلى بنوك الإصدار القديمة اضطلاع هذه البنوك بسائر أعباء البنوك المركزيّة كما نعرفها اليوم وهي تتحّصل في الرقابة على الائتمان أو تنظيم الأحوال الائتمانيّة في البلاد"[190].

هذا التطوّر أوجد كيانات قانونيّة جديدة، منها السّلطة العامّة المستقلّة والسّلطة الإداريّة المستقلّة[191] (كما المؤسّسات العامّة) وإن كان لها أهداف متنوّعة أو محدّدة تقوم بتحقيقها في سبيل المصلحة العامّة، إلّا أنّها لا تستخدم في سبيل ذلك الوسائل نفسها التي تعتمدها الدولة، وهذا يعني أنّ بعض هؤلاء الأشخاص المعنويّين العامّين (السّلطات العامّة المستقلّة أو السّلطات الإداريّة المستقلّة) لا يمكن لطبيعتها القانونيّة أن تتبدّل بفعل بعض الأعمال التي تجريها، طالما أنّ أساسها تحقيق المصلحة العامّة وعدم ابتغائها للربح. كما أنّ أغلب العقود التي تجريها، وإن كانت تخضع لقواعد القانون الخاص، تنتج عن طبيعة هذه الهيئات العامّة القانونيّة، أي أنّها

---

[189] بالمعنى ذاته، إدوار عيد، مرجع سابق، ص 209.

[190] بالمعنى ذاته، رجب عبد الحكيم سليم، مرجع سابق، ص 101 وما يليها.

[191] كما هو الحال في فرنسا عبر القانون رقم 55-2017 "النظام العام للسلطة العامة المستقلة والسلطة الإدارية المستقلة" والقانون رقم 54-2017 الذي أدخل تعديلات على السلطات الإدارية المستقلة.

الوسائل التي تستخدمها هذه السلطات في سبيل تحقيق المصلحة العامّة (كما هو حال إدارة الكتلة النقديّة لجهة ضخّ السيولة أو سحبها من السوق بحسب المادة 76 من قانون النقد والتسليف).

الفقرة الثانية: طبيعة العقود التي يجريها مصرف لبنان:

إنّ مصرف لبنان، في إطار تنفيذ مهامه، يستعمل العقود من أجل تحقيق أساس نمو اجتماعيّ واقتصاديّ دائم والمحافظة على الاستقرار النقديّ والاقتصاديّ في سياق المرفق العامّ الاقتصاديّ، هذه العقود يرعاها قانون النقد والتسليف، وهو القانون الخاص لمصرف لبنان. بحيث إنّ هذه العقود، فضلًا عن القرارات التي يصدرها المصرف المركزيّ، تدخل في صلب مهام تنظيم وإدارة المرفق العامّ النقديّ. وأبرز هذه العقود هي الودائع وشهادات الإيداع. فلا يمكن أن تكون عقودًا إداريّة[192] لأنّ المشرّع اللبنانيّ قد اعتبره تاجرًا في عمليّاته مع الغير، ولأنّ هذه العمليّات هي تجاريّة بطبيعتها. ومن جهة أخرى، حسنًا كان هذا التحديد، ذلك أنّ أساس هذه العمليّات القانون الخاص والقطاع المصرفيّ، ولا يمكن اللّجوء الى القانون العامّ لصعوبة تحقيق المبتغى منها (الربح في القطاع الخاص والمصلحة العامّة في القطاع العامّ).

وقد اعتبرت محكمة البداية في بيروت، في معرض التمييز بين أعمال مصرف لبنان من أجل تعيين المحكمة المختصّة للنظر في الطعن المقدّم ضدّها، أنّ "الأعمال التي يتصرّف فيها المصرف المركزيّ كتاجر بمفهوم الفقرة الثانية من المادة 13 من قانون النقد والتسليف، تخضع كتصرّفات سائر التجار لصلاحيّة ومراقبة المحاكم العدليّة، أما سائر الأعمال التي يتصرف فيها المصرف المركزيّ كسلطة عامّة مكلّفة بتسيير مرفق عام، فتبقى خارجة عن نطاق ولاية القضاء العدليّ عملًا بمبدأ التفريق بين بين السّلطتين الإداريّة والعدليّة". وتضيف المحكمة "إنّ

[192] إنّ العقود الإدارية تتميّز عن العقود الخاضعة للقانون الخاص لكون أحد أطرافها شخصًا معنويًّا عامًّا وتهدف الى تحقيق الصالح العامّ وتتضمّن بندًا أو بنودًا خارقة، على ما استقر عليه العلم والاجتهاد.

الإجازة الممنوحة لمصرف لبنان بموجب المادة 32 من القانون رقم 1981/8 بإعطاء تسهيلات للمصارف لتقسيط ديون زبائنهم من التجّار، لا ترمي إلى تحقيق غاية تجاريّة من قبل المصرف المركزيّ، بل تهدف بدورها الى حماية المصلحة العامّة الاقتصاديّة ... إنّ المصرف المركزيّ عندما يبتّ بأمر منح قروض للمصارف بالاستناد الى أحكام المادة 32 من القانون رقم 1981/8 لا يتصرّف كتاجر في ضوء المبادئ المشار إليها أعلاه، وإنّما كسلطة عامّة مولجة بحماية المصالح العامّة الاقتصاديّة والماليّة والسهر على النظام النقديّ والمصرفيّ، وقراراه بهذا الشأن يتّسم بالطابع الإداريّ، فلا تخضع النزاعات الناتجة عنه لمراقبة المحاكم العدليّة"[193].

وبذات السياق اعتبرت محكمة التمييز المدنيّة أنّ "مصرف لبنان حينما يتعامل مع المصارف الخاصّة فيقرّر منحهم التسهيلات والقروض التي يطلبونها أو يرفض الإجابة، فإنّه يتوسل المصلحة العامّة بالتأثير على حركة النقد وتوجيهه حسب حاجات البلاد الاقتصاديّة. وفي هذا المجال لا يعمل كتاجر يسعى للربح المادي بل كشخص من القانون العامّ يتصرف وفقًا للصلاحيّات المعطاة له في المادة 70 من قانون النقد والتسليف"[194].

ولأنّ مصرف لبنان يتولى مرفقًا عامًّا اقتصاديًّا أو تجاريًّا، فلا بدّ من أن ينعكس ذلك على العقود التي يجريها، سواء أكانت تتعلّق بمهامه أم مع الموردين أم مع المستفيدين من خدماته (المستفيدون هم المصارف وكلّ من يخضع لصلاحيّات مصرف لبنان ضمن حدود اعتباره تاجرًا وفق ما قرّرته المادة 13 من قانون النقد والتسليف)، فهي تبقى خاضعة لنظام القانون الخاص. فالعلاقة بين المرفق العامّ الاقتصاديّ والمستفيدين من خدماته تخضع لقواعد القانون

[193] حكم صادر عن محكمة الإبتدائية في بيروت تاريخ 1988/5/19. حسين زين، خلاصة الاجتهاد والمقالات الحديثة، الكتاب العاشر، البند 196، ص 396.

[194] تمييز مدني قرار صادر في 1991/3/15، حسين زين، خلاصة الاجتهاد والمقالات، الكتاب العاشر، البند 195، ص 396.

الخاص، ويختصّ القضاء العدليّ بالنظر في النزاعات الناشئة عنها[195]. واعتبر مجلس شورى الدولة "أنّ العمليّة المصرفيّة المتعلّقة بقيد فائدة جزائيّة على حساب المستدعي تعتبر من العمليّات التجاريّة التي يمارسها المصرف المركزيّ في علاقاته مع المصارف التجاريّة، وبالتالي فإنّ النظر في النزاعات بشأنها يخرج عن صلاحيّة مجلس شورى الدولة"[196]. كما اعتبرت محكمة التمييز الجزائيّة "أنّ النزاعات التي يكون لمحاكم بيروت دون سواها صلاحيّة النظر فيها هي النزاعات ذات الطابع التجاريّ أو المدنيّ التي تنشأ عن تعامل مصرف لبنان بشأنها مع الغير بصفته تاجرًا على ما نصّت عليه الفقرة الثانية من المادة 13 من قانون النقد والتسليف، والتي تدخل ضمن نشاطه وصلاحيّاته المبينة في قانون انشائه"[197].

إنّ العقود التي يجريها مصرف لبنان متعدّدة، لم تحدد في قانون النقد والتسليف، إنّما يمكن الاستدلال عليها من خلال أحكامه.

أولاً: عمليّات على الذهب والعملات الأجنبيّة:

أجازت المادة 81 من قانون النقد والتسليف لمصرف لبنان القيام بعمليّات على الذهب والعملات الأجنبيّة، وهي ذات طابع تجاريّ، حيث نصّت على أنّه "يجاز للمصرف:1- أن يشتري ويبيع ويستورد ويصدر الذهب وسائر المعادن الثمينة، وأن يجري جميع العمليّات الأخرى على هذه المواد. 2-أن يقبل لديه إيداعات النقود الذهبيّة أو السبائك الذهبيّة وأن يصدر لصالح من يطلبها من المودعين شهادات إيداع ذهب بشكل سندات لحاملها أو لأمر. 3-أن يحسم ويعيد حسم ويشتري ويبيع سندات تجاريّة ووسائل دفع وأموالًا تحت الطلب محرّرة بعملات أجنبيّة. ويجب أن لا تتعدّى مهلة استحقاق السّندات ستّة أشهر. 4-أن يشتري ويبيع سندات الدين

---

[195] مروان القطب، مرجع سابق، ص 50.

[196] م.ش.د قرار رقم 534 تاريخ 1999/5/13، جمّال ترست بنك/ مصرف لبنان، م.ق.إ 2003، العدد الرابع عشر، المجلد 2، ص 555.

[197] تمييز جزائي الغرفة السابعة، قرار صادر بتاريخ 1999/1/26، المصنف السنوي (الالكتروني) في القضايا الجزائية 1999-32.

التي تصدرها أو تكفلها الحكومات الأجنبيّة أو المؤسّسات الدوليّة والتي تكون محرّرة بعملات أجنبيّة وأن تكون سهلة البيع. 5-أن يكون له حسابات لدى مصارف مركزيّة أو لدى عملاء في الخارج. 6-أن يفتح حسابات لمصارف مركزيّة ولمصارف أجنبيّة ولمؤسسات دوليّة وأن يكون عميلًا لهذه المصارف والمؤسّسات. 7-أن يقرض المصارف المركزيّة والمصارف والمؤسّسات الماليّة الأجنبيّة والمؤسّسات الماليّة الدوليّة وأن يستقرض منها، شرط أن تكون هذه العمليّات قصيرة الأجل وضمن نطاق مهامه كمصرف مركزيّ ".

فالعمليّات على الذهب يمكن أن تتمّ مع أي شخص سواء أكان طبيعيًّا أم معنويًّا، وفق ما عنته المادة 83 من قانون النقد والتسليف بقولها "خلافًا لأحكام المادة السّابقة يمكن المصرف: أ- أن يصدر شهادات إيداع الذهب، المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة 81، لصالح جميع الأشخاص وأن يشتري أو يبيع الذهب دون وساطة المصارف ...". وقد حدّدت المادة 82 من القانون ذاته أطراف التعامل في هذه العمليّات وهم: القطاع العامّ، المصارف والمؤسّسات الماليّة المقيمة في لبنان، المصارف المركزيّة والمصارف والمؤسّسات الماليّة في الخارج والمؤسسات الماليّة الدوليّة.

ثانياً: عمليّات أخرى:

جاء في المادة 75 من قانون النقد والتسليف "يستعمل المصرف الوسائل التي يرى أن من شأنها تأمين ثبات القطع ومن أجل ذلك يمكنه خاصة أن يعمل في السوق بالاتفاق مع وزير الماليّة مشتريًا أو بائعًا ذهبًا أو عملات أجنبيّة ...". وتناولت المادة 76 من القانون ذاته مسألة التأثير على السّيولة المصرفيّة وعلى حجم التسليف، معدّدة الوسائل والتدابير التي يستعملها مصرف لبنان من أجل هذا الغرض، وهي: تحديد وتعديل معدّلات الحسم وحدوده القصوى

وكذلك معدّلات الاعتمادات الأخرى المجاز له منحها للمصارف وللمؤسّسات الماليّة وحدودها القصوى، اللجوء لعمليّات شراء أو بيع الذهب أو عملات أجنبيّة، شراء وبيع السندات في السوق الحرة، إلزام المصارف بأن تودع لديه أموالًا حتى نسبة معيّنة من التزاماتها الناجمة عن الودائع والأموال المستقرضة...

من جهة أخرى، نصّت المادة 100 من قانون النقد والتسليف على إمكانيّة مصرف لبنان حسم سندات تجاريّة ناتجة عن ديون حقيقيّة أساسها عمليّات تجاريّة أو صناعيّة أو زراعيّة، شرط أن يكون لها تاريخ استحقاق لا تتجاوز مدّته 180 يومًا وأن تحمل ثلاثة تواقيع مشهورة بملاءتها. وأيضًا اعتبرت المادة 101 من القانون نفسه أنّه يمكن لمصرف لبنان أن يشتري تحت نظام عقد أمانة سندات تجاريّة لمدّة 30 يومًا، شرط أنّ تتوفّر الشروط المنصوص عنها في المادة 100 المذكورة آنفًا.

وضمن إطار السندات الماليّة العامّة التي يشتريها أو يحسمها مصرف لبنان، نصّت المواد 105، 106، 107 و108 و109 من قانون النقد والتسليف، على أنّه يمكن للمصرف المركزيّ أن يشتري أو يحسم تلك التي تصدر عن الحكومة أو بكفالتها تحت نظام عقد أمانة شرط أن لا تتجاوز مدّة استحقاقها 180 يومًا أو خمس سنوات إذا كانت عائدة لتنفيذ مشاريع إنشائيّة. ويمكن للمصرف المركزيّ أن يشتري ويبيع هذه السندات عبر بورصة بيروت إذا ارتأى ذلك، حسب المادة 109 من قانون النقد والتسليف.

أخيرًا، نصّت المادة 110 من القانون أعلاه، على عمليّات يجريها مصرف لبنان، غير عائدة لتنفيذ مهامه المنصوص عنها في المادة 70 من قانون النقد والتسليف، وهي:

1- أن يشتري ويشيّد بأمواله الخاصّة العقارات اللّازمة لتسيير أعماله وأن يبيعها.

2- أن يشتري بالتراضي أو بطريقة البيع الإجباريّ (المنصوص عنه في المادة 120 من القانون ذاته) أمولًا منقولة وغير منقولة استيفاء لدينه، شرط أن يعيد بيعها في أقصر وقت إلّا إذا

استعملها لسير عمله.

3- أن يدير الأموال لصالح موظّفيه.

4- أن يفتح حسابات إيداع لموظّفيه وأن يمنحهم قروضًا من أمواله الخاصّة.

5- أن يسهم في شركات لبنانيّة ذات منفعة أو شركات وطنيّة مختلطة ضمن حدود أمواله الخاصّة[198].

يتّضح ممّا تقدّم، أنّ مصرف لبنان في قيامه بالعمليّات المشار إليها لا يتصرّف انطلاقًا من كونه تاجرًا، بل من كونه سلطة عامّة مستقلّة محدّدة المهام في قانون النقد والتسليف. وهذه العمليّات والعقود التي يجريها إنّما تعتمد قواعد القانون الخاص نظرًا لطبيعة المرفق العام النقديّ المبنيّ بالأساس على القانون المدنيّ والتجاريّ، لأنّه ذو هويّة مصرفيّة، تعود جذورها لأكثر من ثلاثة قرون. وهذا يعكس بشكل أو بآخر، صورة تدخل الدولة في المجتمع، ليس بوسائل القانون العامّ إنّما بوسائل القانون الخاص في إطار تحقيق المصلحة، فكيف إذا كان الأمر متعلّقًا بسيادتها.

[198] إن مصرف لبنان مساهم في عدّة شركات عامّة لبنانيّة منها شركة طيران الشرق الأوسط وكازينو لبنان، هذه الأسهم كانت بالأصل مملوكة من بنك انترا، لكن مصرف لبنان استوفاها لديونه من انترا بعد انهياره عام 1966.

الخاتمة

بعد الاطّلاع على النظم الراعية لمصرف لبنان واستخلاص طبيعته القانونيّة انطلاقًا من مقارنته مع النظم الراعية للمؤسّسات العامّة، إضافة الى التعرف إلى مهامه والأجهزة العاملة لديه، يمكن القول بأنّه لا بدّ للمشرّع من أن يكون ملمًّا ومحيطًا بالمعلومات الكافية عند إقراره لأيّ قانون، خصوصًا في كلّ ما يتعلّق بالشأن الماليّ والنقديّ وما له صلة بمصرف لبنان. إذ إنّ أيّ خلل يمكن أن يطال ليس فقط التضارب بين القواعد القانونيّة، بل يتعدّاه إلى حصول تضارب ي والتباسات على صعيد الاجتهاد القضائيّ والآراء الفقهيّة.

ولعلّ أهم خلاصة يمكن قولها، بعد الاطّلاع على مسار التطور القانونيّ في فرنسا، أنّ المشرّع اللبنانيّ لا يزال يعاني من كثير من القصور في مواكبة هذا التطوّر، ليس على قاعدة "كل فرنجي برنجي" وإنّما انطلاقًا من حاجة البلاد إلى ذلك، خصوصًا وإنّ أغلب القوانين اللبنانيّة في الحقلين الماليّ والمصرفيّ "مستوردة" سواء من التشريع الفرنسي أم من التشريع الأميركي. وهذا التطوّر في فرنسا قد أعطى أو أوجد هيئات عامّة أعطيت لها صفة السّلطة الإداريّة المستقلّة أو السّلطة العامّة المستقلّة، أهمّها: المجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ، السّلطة التنظيميّة لألعاب الأنترنت[199]، لجنة سرّيّة الدفاع الوطنيّ[200]، المجلس الأعلى لمدقّقي الحسابات[201] واللّجنة الوطنيّة للمعلوماتيّة والحرّيّات[202] كذلك سلطة تنظيم التواصل الإلكترونيّ والبريد[203] وسلطة السّلامة النوويّة[204] وغيرها من السلطات.

[199] Autorité de régulation des jeux en ligne.
[200] Commission du secret de la défense nationale.
[201] Haut Conseil du commissariat aux comptes.
[202] Commission nationale de l'informatique et des libertés.
[203] Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.
[204] L'**Autorité** de sûreté nucléaire.

فضلًا عمّا تقدم، تقوم عمليّة التشريع على ثلاثة مرتكزات[205]: 1) حقوق الإنسان والجندر التي نصّ عليها ميثاق الأمم المتحدة والمواثيق المكمّلة له. 2) مقتضيات البيئة لأجل حماية الكنوز الوطنيّة والعالميّة ولأجل ضمان مستقبل الأجناس الحيّة. 3) مقتضيات الحكم الرشيد الذي يشكّل الركيزة لتنمية سليمة. كما أنّ كلّ تشريع جديد لا بدّ أن يأخذ بعين الاعتبار توافقه مع النظام السياسيّ وشرنقته مع القوانين القائمة وإمكانيّة تطبيقه، وهنا يذكر الدكتور باسكال ضاهر أنّ "ما يختلف في التشريع الفرنسيّ عنه في الجمهوريّة اللبنانيّة هو عدم وقوف المشرّع والإحاطة بمدى توافق التشريع مع واقعنا القانونيّ، وبعبارة أدقّ استيرادنا للنصّ القانونيّ وعدم مواءمته مع النظام القانونيّ المعمول به سيّما وأنّ هذه النظم الحديثة العابرة للقارّات أتت من نظام أنكلوساكسوني، الأمر الذي يجعل من النصّ القانونيّ حين إقراره ناقصًا ويشوبه من العيب ما يجعل المحاكم تتناقض في أحكامها"[206].

إنّ التوصيف القانونيّ، الذي قد يكون جديدًا، لمصرف لبنان لجهة كونه سلطة عامّة وليس مؤسّسة عامّة يتيح طرح مقترحات عدّة:

1- إعادة النظر في مختلف القوانين بما يسهم في تطوير النّظم القانونيّة المعمول بها في لبنان، خصوصًا وإنّ الدول أوجدت هيئات عامّة جديدة تحاكي القطاع الخاص بما يسهم في تأمين رقابة أكثر فعاليّة بعيدًا عن تعقيدات القانون العام. لذلك ينبغي إقرار قوانين تعطي الوصف القانونيّ، كما هو الحال في فرنسا، وتضع النظام العام للسّلطات العامّة المستقلّة والسّلطات الإداريّة المستقلّة. خصوصًا وإنّ هذه السّلطات تجعل تدخّل الدولة في شتّى المجالات أكثر ليونة وبعيدة عن تعقيدات "البيروقراطيّة" المعمول بها في حقل القانون العام. وهنا نجد أنّ لبنان أخذ بنظرية السّلطات الإداريّة المستقلّة، الى حدّ بعيد، لكنّ المشرّع أفرغها من محتواها

---

[205] وسيم حرب، **"منهجيات ووسائط ومصادر إنتاج نصّ تشريعيّ"**، كتاب "نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، أوراق الندوة البرلمانية العربية، بيروت 4-6، شباط/ فبراير 2003، ص144.
[206] باسكال ضاهر، مرجع سابق، ص 191.

ومضمونها[207]، وأهم هذه السلطات هي: "المجلس الوطني للإعلام المرئيّ والمسموع" و"هيئة المقاييس والمواصفات اللبنانيّة" و"المجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ" و"الهيئة الوطنيّة لسلامة الغذاء". إضافة إلى تحديد الوضعيّة القانونيّة للهيئات الناظمة (خصوصًا في قطاعيّ الكهرباء والاتصالات، لأنّ الهيئة النّاظمة لقطاع الطيران المدني حدّد طبيعتها قانون إنشائها بأنّها مؤسّسة عامّة ولا تخضع لنظام المؤسّسات العامّة).

2- إعادة النظر بقانون النقد والتسليف لجهة تحديد أيّ القرارات تخضع لرقابة القضاء الإداريّ، بالرغم من أنّ أعماله الخاضعة لقواعد القانون الخاص تبقى من صلاحيّة القضاء العدليّ (سندًا للمادة 13 من قانون النقد والتسليف)، خصوصًا وإنّ بعض القرارات الصادرة عنه تكون نتيجة لتطبيق قواعد قانونيّة صادرة عن مؤسّسات دوليّة أو حتى من قبل الولايات المتحدة (كما هو حال قانون FATCA أو قانون MAGNITSKY)، ما يشكّل نوعًا من الأعمال المشابهة للأعمال الحكوميّة.

3- إقرار قوانين تحدّد مسؤوليّة حاكم مصرف لبنان ونوّابه، إضافة الى مسؤوليّة كلّ العاملين لدى الأجهزة المنشأة والعاملة لدى مصرف لبنان. إضافة إلى تكريس استقلاليّة بعض الأجهزة (مثل هيئة التحقيق الخاصّة وهيئة الأسواق الماليّة) عبر إسناد رئاستها لغير حاكم مصرف لبنان.

4- إعادة النظر بالقوانين النّاظمة للأجهزة العاملة (كالهيئة المصرفيّة العليا) أو المنشأة (كلجنة الرقابة على المصارف) لدى مصرف لبنان، من أجل تحديد طبيعتها القانونيّة وطبيعة القرارات الصادرة عنها بهدف إعمال الرّقابة القضائية عليها، التي تبقى ضمانة دستوريّة لا يمكن تجاوزها. إنّ مثل هذه التشريعات الجديدة تعطي استقلالًا واسعًا لهذه الهيئات، وإنْ كان مصرف

[207] في هذا الصدد يذكر الدكتور وسيم منصوري أنّ "أهم مثال على تشويه فكرة المؤسّسات الإداريّة المستقلّة، هي المجلس الوطني للإعلام المرئيّ والمسموع، فإذا كان من الطبيعي أن تقوم الدولة ممثلة بمجلس الوزراء بتعيين أعضاء هذا المجلس، إلّا أنّه كان من المفترض اتّباع نفس النّظام الذي تمّ الاقتباس منه وهو القانون الفرنسي، وإعطاء المجلس الوطني للإعلام المرئيّ والمسموع حقّ اتخاذ القرارات والعقوبات بحقّ المؤسسات الإعلاميّة المخالفة للقانون والدستور، لأنّ حصر صلاحيّات هذا المجلس برفع توصياته إلى مجلس الوزراء، يعني إدخال أيّ عقوبة لا علاقة لها بالسياسة، بجدل سياسي في مجلس الوزراء يفضي الى تسوية مؤداها رفع العقوبة وبالتالي عدم الأخذ بالتوصية". وسيم منصوري، مرجع سابق، ص 16.

لبنان يتمتّع بهذه الاستقلاليّة (التي كرّست نصًّا وواقعًا في عهد فخامة الرئيس فؤاد شهاب) كما سبقت الإشارة في متن هذه الرسالة.

أخيرًا، يبقى القول إنّه بالرّغم من أنّ أزمة لبنان التي نعيش نتائجها في واقعنا الراهن، وإن كانت تكمن في النصوص، إلّا أنّ الغالب عليها هو تدخّل السّلطة التنفيذيّة (وبالتالي التدخّلات السّياسيّة) في المؤسّسات والهيئات المستقلّة عن الدولة، وممارسة مختلف أشكال الضغط على العاملين فيها. وأخطر ما في هذا التدخّل ما يتعلق بمصرف لبنان، إذ لا يمكن أن يشكّل مسرحًا لأهواء الحكّام ولا مرتعًا لحديث المواطنين. لأنّ مثل هذه الهيئات يبقى الصمت "رفيق الواجب" فيها، فتكريس استقلال مصرف لبنان بالنصّوص يستوجب تكريسه أيضًا في التعامل بين أهل الحكم أنفسهم. لذلك، فقد آن الأوان لأن يعترف الجميع باستقلاليّة مصرف لبنان حيال الحكومة، وأنّه غير ملزم بتلبية كلّ قرارات التمويل التي ترد إليه من السّلطة التنفيذيّة، وهذا الأمر يتطلّب بالتأكيد ذهنيّة جديدة في أسلوب الحكم.

<u>لائحة المراجع</u>

<u>باللغة العربية:</u>

1- <u>المراجع:</u>

أ- المراجع العامة:

- اسماعيل (عصام)، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، الطبعة الأولى، 2009، نقلاً عن موقع الجامعة اللبنانية ul.edu.lb.
- باز (جان)، **الوسيط في القانون الإداري**، الحقوق للمؤلف، 1971.
- حاتم (شفيق)، **القانون الإداري**، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1979.
- حرب (مروان)، **الشهابية حدود التحديث السياسي في لبنان**، سائر المشرق، الطبعة الأولى، 2012.
- الخطيب (أنور)، **المجموعة الدستورية**، الحقوق للمؤلف، الطبعة الأولى، 1970.
- الخوري (يوسف سعد الله)، **مجموعة القانون الإداري**، الحقوق للمؤلف.
- الخوري (يوسف سعد الله)، **القانون الإداري العام**، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 1998.
- الدوري (زكريا) والسامرائي (يسرا)، **البنوك المركزية والسياسات النقدية**، مجموعة اليازوري، الأردن، دون تاريخ.
- ديب (كمال)، **يوسف بيدس إمبراطورية إنترا وحيتان المال في لبنان 1949-1968**، المكتبة الشرقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2017.

- سرحان (ألبرت) وغيره، **القانون الإداري الخاص،** منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2012.
- سلوم (عبد الأمير)، **السياسات المالية والنقدية والمصرفية في لبنان،** أصدقاء الحرف، بيروت، أيلول 1991.
- سلوم (عبد الأمير)، **لبنان المالي والمصرفي بعد الحرب،** أصدقاء الحرف، الطبعة الأولى، بيروت، 1997.
- شلبي (ماجدة)، **المالية العامة واقتصاديات الرفاهية ودور الدولة في تحقيق الكفاءة التخصصية للموارد،** جامعة بنها، القاهرة، 2012.
- شلبي (ماجدة)، **المالية العامة قضايا معاصرة ورؤية جديدة في ظل التحول في دور الدولة،** دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
- الطماوي (سليمان)، **مبادئ القانون الإداري،** دار الفكر العربي، 2014.
- عبد المجيد دراز (حامد) وأبو دوح (محمد عمر)، **مبادئ المالية العامة،** الدار الجامعي، الاسكندرية، 2005.
- عبد الوهاب (محمد رفعت)، **مبادئ وأحكام القانون الإداري،** منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- عيد (إدوار)، **رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة،** الحقوق للمؤلف، 1973.
- العيّاش (غسان)، **وراء أسوار مصرف لبنان نائب حاكم يتذكر،** دار سائر المشرق، الطبعة الأولى، 2019.
- فرحات (فوزت)، **القانون الإداري العام،** الطبعة الثانية، الحقوق للمؤلف، 2012.
- كنعان (علي)، **النقود والصيرفة والسياسة النقدية،** جامعة دمشق، دون تاريخ.
- القطب (مروان)، **طرق خصخصة المرافق العامة،** منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، 2015، بيروت

- قطيش (عبد اللطيف)، **النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2017
- القيسي (محيي الدين)، **القانون الإداري العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2007.
- معلوف (إيلي)، **الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية**، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2006.
- نخلة (موريس)، **شرح قانون الموظفين**، دار المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، دون تاريخ.
- يكن (زهدي)، **كتاب القانون الإداري**، منشورات المكتبة العصرية، دون تاريخ، صيدا

ب- المراجع المتخصصة:

- عبد الحكيم سليم (رجب)، **شرح قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد**، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عبلا (مالك)، **النظام القانوني للمصارف والمهن التابعة للمهن المصرفية في لبنان**، الحقوق للمؤلف، الطبعة الثانية، بيروت، 2000.

2- <u>دراسات ومقالات:</u>

- جبوري، خلف محمد، **"دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية"**، مجلة تكريت للعلوم الاقتصادية، العدد 23، المجلد 7، جامعة تكريت، 2001.
- حرب، وسيم، **"منهجيات ووسائط ومصادر إنتاج نص تشريعي"**، كتاب "نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، أوراق الندوة البرلمانية العربية، مجلس النواب اللبناني، بيروت، 4-6 شباط/ فبراير 2003.

- القطب، مروان، **"مصير الليرة اللبنانية وأسباب تدهور قيمتها"**، 2020/1/11، موقع www.elqarar.com.

- القطب، مروان، **"من سيتحمل مخاطر تعاميم مصرف لبنان ؟"**، 2020/4/13، موقع www.lampress.com.

- منصوري، وسيم، **"الوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات وحقوق المواطنين في لبنان"**، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، المجلد6.

- جريدة الأخبار، **"خطة إنقاذية دون زراعة وصناعة: الحكومة تصرّ على اقتصاد الريع!"**، العدد 4023، 7 نيسان 2020، www.al-akhbar.com.

- جريدة الأخبار، محمد وهبة، **"المصارف اللبنانية في العراق الضربة تلو الضربة"**، العدد 2747، تاريخ 2015/11/21،ص9.

- جريدة الأخبار، **"سلامة أجرى هندسات مالية سريّة"**، العدد 3100، تاريخ 2017/2/8، ص2-3.

- جريدة السفير، عدنان الحاج، **"الدولة في مواجهة سلاسل أزمات من تراجع المؤشرات والخدمات الى مياومين ورواتب موظفين 2000 مليار كلفة سلسلة الرتب والرواتب للقطاع العام ومخرج التمويل من مصرف لبنان"**، العدد 12239، تاريخ 13 تموز 2012، ص7.

- **"من الذاكرة هذا ما قاله سلامة عام 2014"**، تاريخ 2018/12/30، موقع www.bankingfiles.com.

- **"بنك التسويات الدولية: تأسيسه ودوره الرئيسي"**، مجلة أخصائيي البنوك والمؤسسات المالية BFIS، العدد الأول، كانون الثاني، 2019، ص4-5. (bfis-int.com).

3- التقارير:

التقارير السنوية التي تصدر عن مصرف لبنان:

- لعام 2018، الجريدة الرسمية عدد 31، تاريخ 2019/6/20، ص2073-2088.
- لعام 2017، الجريدة الرسمية عدد 29، تاريخ 2018/6/28، ص3750-3762.
- لعام 2016، الجريدة الرسمية عدد 29، تاريخ 2017/6/29، ص2335-2347.
- لعام 2015، الجريدة الرسمية عدد 436، تاريخ 2016/7/1، ص2441-2448.
- من العام 2006 وحتى 2014، الجريدة الرسمية عدد 4، تاريخ 2016/1/28، ص206-223.

4- المقابلات:

- إلياس سابا، وزير المالية السابق، أجرى المقابلة الإعلامي جاد غصن على قناة الجديد، في شهر نيسان 2020.
- بيار كنعان، رئيس مديرية الشؤون القانونية، مقابلة أجريتها مع حضرته في مكتبه داخل مصرف لبنان، بيروت- الحمراء، تاريخ 2020/2/26.
- حاتم ماضي، النائب العام التمييزي السابق، مقابلة أجرتها معه الإعلامية ليال الإختيار على قناة LBCi ضمن برنامج نهاركم سعيد، تاريخ 2020/4/25.
- محمد الحوت، رئيس مجلس إدارة شركة طيران الشرق الأوسط، مؤتمر صحافي عقده في 2020/4/6.

5- **القرارات القضائية:**

- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 55 تاريخ 1935/5/29، مجموعة اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، 1981، قسم الأعمال الإدارية، ص1.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 20 تاريخ 1959/1/22، مجموعة اجتهاد القضاء الإداري في لبنان الجزء الأول، قسم الأعمال الإدارية، ص11.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 76 تاريخ 1972/7/14، خليل بلوط ورفاقه/ الدولة، مجموعة اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الثالث، ص 110.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 197 تاريخ 1985/4/3، جان قيصر نمور/الدولة ومصرف لبنان، مجلة القضاء الإداري، 1986، العدد2، ص 187.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 302 تاريخ 1985/12/23، الشركة الجديدة لبنك سوريا ولبنان/الدولة والهيئة المصرفية العليا ومصرف لبنان والمؤسسة الوطنية لضمان الودائع، مجلة القضاء الإداري 1986، العدد الثاني، ص304.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 258 تاريخ 1995/1/25، بلدية حالات/الدولة، مجلة القضاء الإداري 1996، العدد التاسع، ص285.
- مجلس شورى الدولة، (مجلس القضايا) قرار رقم 278 تاريخ 1995/2/15، البنك التجاري ش.م.ل/مصرف لبنان، مجلة القضاء الإداري 1996، العدد التاسع، ص313.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 278 تاريخ 1995/2/15. (حسين زين، الموسوعة القانونية خلاصة الاجتهادات والمقالات في الدوريات والمجموعات القانونية، الكتاب العاشر، البند 194، ص 395).
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 74 تاريخ 1995/3/29، فرنسبنك ش.م.ل/ مصرف لبنان، موقع مركز المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية (www.legiliban.ul.lb).

- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 819 تاريخ 1995/6/26، فرنسبنك ش.م.ل/ مصرف لبنان، مجلة القضاء الإداري 1996، العدد التاسع، ص 636.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 192 تاريخ 1995/12/20، فرنسبنك ش.م.ل/مصرف لبنان، مجلة القضاء الإداري 1997، العدد العاشر، ص265.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 195 تاريخ 1995/12/20، بنك نصر الإفريقي اللبناني ش.م.ل/ مصرف لبنان، مجلة القضاء الإداري 1997، العدد العاشر، ص267.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 196 تاريخ 1995/12/20، بنك لبنان والكويت/مصرف لبنان، موقع المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية (www.legiliba.ul.edu.lb).
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 682 تاريخ 1997/6/3، الشركة الجديدة لبنك سوريا ولبنان/ الهيئة المصرفية العليا ومصرف لبنان والمؤسسة الوطنية لضمان الودائع، مجلة القضاء الإداري 1998، العدد 12، ص546.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 534 تاريخ 1999/5/13، جمّال ترست بنك/ مصرف لبنان، مجلة القضاء الإداري 2003، العدد الرابع عشر، المجلد 2، ص 555.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 1999/11/17، نقابة المهندسين في بيروت/الدولة- وزارة الداخلية، مجلة القضاء الإداري 2003، العدد 15، ص125.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 83 تاريخ 1999/11/25، ورثة العريف أحمد شحادي/الدولة-وزارة الداخلية، مجلة القضاء الإداري 2003، العدد 15، ص151.
- مجلس شورى الدولة، (مجلس القضايا) قرار رقم 484 تاريخ 2003/5/7، الرابطة المارونية/الدولة، مجلة القضاء الإداري 2007، العدد19، ص908.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 264 تاريخ 2012/1/19، أطلس بنك ش.م.ل/ مصرف لبنان، مجلة العدل، 2012، السنة السادسة والأربعون، المجلد الثاني، ص757.

- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 356 تاريخ 2020/2/11، مصرف لبنان/ الدولة-وزارة المالية، غير منشور.
- قرار صادر عن مجلس العمل التحكيمي في بيروت بتاريخ 1992/7/7. المصنف السنوي (الإلكتروني)- المصنف في قضايا العمل والضمان الاجتماعي – 11.
- مجلس عمل تحكيمي، بيروت، قرار رقم 497 صادر في 1993/12/1، المصنف السنوي (الإلكتروني)، المصنف في قضايا العمل والضمان الاجتماعي.
- تمييز جزائي قرار صادر في 1972/6/23، النشرة القضائية 1972، ص1027. (حسين زين، خلاصة الاجتهاد في النشرة القضائية اللبنانية، الكتاب الرابع، البند 22، ص 2352).
- حكم صادر عن المحكمة الإبتدائية في بيروت تاريخ 1988/5/19. حسين زين، خلاصة الاجتهاد والمقالات الحديثة، الكتاب العاشر، البند 196، ص 396.
- تمييز مدني قرار صادر في 1991/3/15، حسين زين، خلاصة الاجتهاد والمقالات، الكتاب العاشر، البند 195، ص 396.
- تمييز جزائي الغرفة السابعة، قرار صادر بتاريخ 1999/1/226، المصنف السنوي (الالكتروني) في القضايا الجزائية 1999-32.
- تمييز مدني، االغرفة السادسة، قرار صادر في 1994/6/21، المصنف السنوي في الإجتهاد (الإلكتروني)، المصنف في قضايا العمل والضمان الاجتماعي.
- تمييز جزائي، الغرفة السادسة، قرار صادر في 2007/7/10، المصنف السنوي في الإجتهاد (الإلكتروني) – المصنف في القضايا الجزائية 2007.
- تمييز مدني الغرفة الثامنة، قرار صادر بتاريخ 2007/1/14، المصنف السنوي (الالكتروني) في القضايا المدنية 1999-169.

- حكم صادر عن المحكمة الإبتدائية في بيروت، الغرفة الأولى، حكم رقم 132 تاريخ 2007/6/19، مجلة العدل 2007، العدد 4، ص 1826

6- **القوانين:**

أ- القوانين اللبنانية:

- الدستور اللبناني.
- مشروع قانون منفذ بمرسوم رقم 13513 تاريخ 1963/8/1 (قانون النقد والتسليف).
- قانون رقم 110 تاريخ 1991/11/7 (قانون إصلاح الوضع المالي).
- قانون نافذ حكماً رقم 6 تاريخ 2020/3/5 (قانون الموازنة العامة).
- المرسوم الإشتراعي (الملغى) رقم 150 تاريخ 1959/6/12 (قانون المصالح المستقلة).
- قانون رقم 221 تاريخ 2000/5/29 (قانون تنظيم قطاع المياه).
- المرسوم الإشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12(إنشاء التفتيش المركزي).
- المرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 1959/9/16 (تنظيم ديوان المحاسبة).
- المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13 (النظام العام للمؤسسات العامة).
- المرسوم رقم 16400 تاريخ 1964/5/22 (تنظيم مفوضية الحكومة لدى مصرف لبنان).
- قانون رقم 1 تاريخ 1984/6/13 (قانون الموازنة العامة).
- قانون الموظفين العموميين المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12.
- قانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 (قانون الموازنة العامة).
- قانون منفذ بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 (قانون المحاسبة العمومية).
- قانون رقم 243 تاريخ 2000/6/10 (تنظيم مهنة الوساطة المالية).

- قانون رقم 160 تاريخ 1999/12/27 (تنظيم عمليات الإيجار التمويلي).
- قانون رقم 347 تاريخ 2001/8/6 (تنظيم مهنة الصرافة).
- القانون رقم 161 تاريخ 2011/8/17 (الأسواق المالية) المنشور في الجريدة الرسمية عدد 39 تاريخ 2011/8/25، ص 3083-3100.
- القانون رقم 139 تاريخ 1999/10/26 (قانون إنشاء الوديع المركزي)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 51 تاريخ 1999/10/28، ص 2866-2867.
- النظام الخاص بتطبيق أحاكم المادة الخامسة والثلاثين من القانون رقم 161 تاريخ 2011/8/17، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 11 تاريخ 2018/3/15، ص 1264-1266.
- قانون رقم 326 تاريخ : 2001/06/28 (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2001) المنشور في الجريدة الرسمية عدد 31 تاريخ 2001/06/30، ص 2373-2530.
- المرسوم رقم 2868 تاريخ 1959/12/16 (تنظيم وزارة المالية).
- قرار رقم 1/517 الصادر عن وزير المالية تاريخ 2018/4/17، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 20، تاريخ 2018/4/26، ص2837-2840.
- المرسوم الإشتراعي رقم 44 تاريخ 1959/6/12 (قانون ضريبة الدخل).
- القانون رقم 64 تاريخ 2017/10/20 (تعديل واستحداث بعض الضرائب والرسوم)، المنشور في الجريدة الرسمية تاريخ 2017/10/26، ص 3761-2774.
- المرسوم رقم 2896 تاريخ 1959/12/16 (تنظيم وزارة الاقتصاد والتجارة).
- المرسوم رقم 7977 تاريخ 1967/8/19 (تحديد الأصول الواجب اتباعها أما الهيئة المصرفية العليا).

- المرسوم رقم الإشتراعي رقم 43 تاريخ 1976/8/5 (تحديد مسؤولية رئيس وعضوي لجنة الرقابة على المصارف).
- قانون رقم 318 تاريخ 2001/4/20 (قانون مكافحة تبييض الأموال)
- قانون رقم 44 تاريخ 2015/11/24 (قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب).
- قانون رقم 100 تاريخ 1991/11/6 (كفالة الدولة لقرض عقدته مؤسسة كهرباء لبنان مع مصرف لبنان) المنشور في الجريدة الرسمية عدد 46 تاريخ 1991/11/14، ص1.
- قانون رقم 42 تاريخ 1986/9/24 (يمنع بيع الموجودات الذهبية لدى مصرف لبنان إلا بنص تشريعي صادر عن مجلس النواب)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 40 تاريخ 1986/10/2، ص 453.
- قانون رقم 28 تاريخ 1967/7/9 (إنشاء المؤسسة الوطنية لضمان الودائع).

<u>تعاميم صادرة عن مصرف لبنان:</u> نقلاً عن موقع مصرف لبنان الالكتروني (www.bdl.gov.lb):

- التعميم الأساسي رقم 1 المتضمن القرار الأساسي رقم 7540 تاريخ 2000/3/4 (شروط تأسيس وممارسة عمل شركات الإيجار التمويلي).
- التعميم الأساسي رقم 144 المتضمن القرار الأساسي رقم 12725 تاريخ 2017/11/28 (المتعلق بالوقاية من الأفعال الجرمية الإلكترونية).
- التعميم الأساسي رقم 84 المتضمن القرار الأساسي رقم 7835 تاريخ 2001/6/2 (المتعلق بالإحتياطي الإلزامي).
- التعميم رقم 551 تاريخ 2020/4/16.
- التعميم رقم 151 تاريخ 2020/4/21.

- التعميم الأساسي المتضمن القرار رقم 7739 تاريخ 2000/2/21 (شروط تأسيس المصارف في لبنان).
- التعميم الأساسي رقم 136 المتضمن القرار الأساسي رقم 12147 تاريخ 2015/12/22 المتعلق بتطبيق قرارات مجلس الأمن الدولي.
- التعميم الأساسي رقم 143 المتضمن القرار رقم 12713 تاريخ 2017/11/7 المتعلق بتطبيق المعيار الدولي للتقارير المالية 9.
- التعميم الأساسي رقم 140 المتضمن القرار الأساسي رقم 12659 تاريخ 2017/9/6 المتعلق بتطبيق المعايير الدولية للتقارير المالية.
- التعميم الوسيط رقم 541 تاريخ 2019/12/30 المتضمن القرار الوسيط رقم 13187 المتعلق بتعديل القرار الأساسي رقم 6856 تاريخ 1997/12/19.
- القرار الأساسي رقم 7224 تاريخ 1999/2/11.
- التعميم رقم 544 تاريخ 2020/2/13 المتضمن القرار الوسيط رقم 13195 المتعلق بتعديل القرار الأساسي رقم 13100 تاريخ 2019/9/3.
- التعميم الوسيط رقم 574 تاريخ 2020/3/23 المتضمن القرار الوسيط رقم 13213 المتعلق بتعديل القرار الأساسي رقم 6116 تاريخ 1996/3/7.
- التعميم الأساسي رقم 148 تاريخ 2020/4/3 المتضمن القرار الأساسي رقم 13215 المتعلق بإجراءات استثنائية حول السحوبات النقدية من الحسابات الصغيرة لدى المصارف.
- التعميم الأساسي رقم 149 تاريخ 2020/4/3 المتضمن القرار الأساسي رقم 13216 المتعلق بشراء مصرف لبنان للعملات الأجنبية.

ب- القوانين المصرية:

- القانون رقم 88 تاريخ 15 حزيران 2003 (قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد) موقع البنك المركزي المصري www.cbe.org.eg.
- قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 101 تاريخ 21 آذار 2004 (المتعلق بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد). موقع البنك المركزي المصري www.cbe.org.eg.

7- أطروحات:

- ضاهر (باسكال)، **"رقابة القضاءين العدلي والإداري على الأعمال الصادرة عن حاكميّة مصرف لبنان والأجهزة التابعة له (دراسة مقارنة)"**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية.
- نصيرة (بن نافلة)، **"تقييم السياسة النقديّة في الجزائر"، دراسة قياسية للفترة الممتدة من 1980-2014"**، مذكرة تخرّج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية، 2017-2018.
- الخوري (جيزيل)، **"هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان (طبيعتها القانونية وإمكانية الطعن بقراراتها)"**، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الفرع الأول، 2015.

باللغة الفرنسية:

1- المؤلفات:

-GHaleb Mahmassani, L’organisation Bancaire au Liban, Librairie du Liban, Beyrout, 1968.

- André G Delion, Le statut des entreprises publiques,Paris, 1963.

2- **المقالات والدراسات:**

- Bertrand Blancheton, L'autonomie de la Banque de France de la guerre à la loi 4 aout 1993, Association d'économique Financière, N0113,2014, page 157 à 178www.Crain.info.

-« **Quelle forme de contrôle assurent les AAI et les API sur l'administration ?** », fiche thématique, 30 juin 2018, www.vie-publique.fr

–« **Les AAIS et Les APIS** », 2017 www.vie-publique.fr

3- **القوانين:**

- القانون رقم 93-980 تاريخ 4 آب 1993 المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية رقم 180 تاريخ 6 آب 1993، ص 1104(www.legifrance.gouv.fr).
- رقم 55-2017 تاريخ 20 كانون الثاني 2017 (النظام العام للسلطات الإداريّة المستقلة والسلطات العامة المستقلة) المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية رقم 0018 تاريخ 21 كانون الثاني 2017 موقع www.legifrance.gouv.fr .
- القانون رقم 2003-706 المتعلق بسلطة الأسواق المالية (L'autorité des Marchés Financiers) الصادر في 2003/8/1 والمنشور المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية في 2003/8/2، نقلاً عن موقع www.Legifrance.gouv.fr.

- المرسوم رقم 2003- 1109 تاريخ 2003/11/21 المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية تاريخ 2003/11/23 (موقع www.legifrance.gouv.fr)
- المرسوم رقم 2003-1290 تاريخ 2003/2612 المنشور في الجريدة الرسمية الفرنسية تاريخ2003/12/30 (موقع www.legifrance.gouv.fr)

الفهرست